

EL RÉGIMEN DE COMERCIO DE ARMAS CONVENCIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

INMACULADA MARRERO ROCHA*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LAS IMPLICACIONES DEL COMERCIO DE ARMAS CONVENCIONALES PARA LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y EUROPEA.
- III. LA CONSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN DE COMERCIO DE ARMAS CONVENCIONALES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA.
- IV. LAS CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN DE COMERCIO DE ARMAS DE LA UNIÓN EUROPEA.
 1. CRITERIOS PARA AUTORIZAR O DENEGAR EXPORTACIONES A TERCEROS ESTADOS.
 2. MECANISMOS DE CONCERTACIÓN, INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA.
 3. IDENTIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN DEL ARMAMENTO Y MUNICIÓN OBJETO DE LA EXPORTACIÓN.
 4. PREVENCIÓN DEL TRÁFICO ILÍCITO.
 5. VOCACIÓN INTERNACIONAL DEL RÉGIMEN DE COMERCIO DE ARMAS DE LA UNIÓN EUROPEA.
- V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La Asamblea General lleva más de dos décadas reclamando la atención de los Estados miembros de las Naciones Unidas (N.N.UU.) sobre la necesidad de poner mayores límites al derecho que todos tienen a fabricar, importar, exportar, transferir o poseer armas convencionales, especialmente

* Profesora Titular de Relaciones Internacionales, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Granada, España. Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación DER 2010-21083.

armas ligeras y de pequeño calibre (armas ligeras, en adelante)¹. En opinión de la Asamblea General, la ausencia de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales es uno de los factores que contribuyen a los conflictos, el desplazamiento de personas, el delito de terrorismo y por ende socavan la paz, la reconciliación, la seguridad, la estabilidad y el desarrollo económico y social sostenible². La celebración de un Tratado sobre Comercio de Armas Convencionales resultaría crucial para frenar el tráfico de ilícito de armas, especialmente ligeras y de pequeño calibre, al ser éstas las más fáciles de transferir pero, al mismo tiempo, las más complicadas de identificar y localizar, lo que ha provocado su proliferación descontrolada en diversas regiones del mundo y una serie de consecuencias humanitarias, económicas y sociales peligrosas³. A ello habría que añadir que constituyen una grave

¹ Consúltense las siguientes Resoluciones de la Asamblea General de las NN.UU. relativas al control del comercio de armas convencionales: Resoluciones 48/75 J, de 16 de diciembre de 1993; 49/75 O, de 15 de diciembre de 1994, 50/70 L, de 12 de diciembre de 1995; 51/45 Q, de 10 de diciembre de 1996, 52/38 Q, de 9 de diciembre de 1997, 53/77 P, de 4 de diciembre de 1998, 54/54 M, de 1 de diciembre de 1999, 55/33 P, de 20 de noviembre de 2000, 56/24 I, de 29 de noviembre de 2001, 57/77, de 22 de noviembre de 2002, 58/39, de 8 de diciembre de 2003, 59/88, de 3 de diciembre de 2004, 60/75, de 8 de diciembre de 2005, 61/82, de 6 de diciembre de 2006, 62/44, de 5 de diciembre de 2007, 63/44, de 2 de diciembre de 2008, y 64/42, de 2 de diciembre de 2009 y 65/64 de 8 de diciembre de 2010.

² Cita de *Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de enero de 2009, A/RES/63/240, p. 2. Sin embargo, la Asamblea General reconoce en esa misma Resolución que: «(...) dada la complejidad de las cuestiones relativas a la transferencia de armas convencionales, es necesario que las Naciones Unidas sigan examinando medidas relativas al comercio internacional de armas convencionales de manera escalonada, abierta y transparente para lograr, sobre la base de un consenso, un equilibrio que beneficie a todos, teniendo como guía los principios de la Carta de las Naciones Unidas» (*ibid.*, p. 2). Véase, también, el Informe del Secretario General, preparado con la asistencia del Grupo de Expertos Gubernamentales (A/62/278, (Part I) y (Part II) y Add. 1 a 4.

³ La preocupación de las Naciones Unidas por esta cuestión data del final de la Guerra Fría, cuando la Asamblea General estableció un Registro de Armas Convencionales de las NN.UU., como un mecanismo de confianza mutua entre los Estados miembros mediante la Resolución 46/36L de 6 de diciembre de 1991. A lo largo de estos 20 años, los Estados, de manera voluntaria, debían informar de sus operaciones de importación y exportación. Desde 2002, 158 Estados han presentado un informe, al menos en alguna ocasión, 34 Estados miembros no lo ha hecho nunca y sólo el 37 % lo ha hecho anualmente (PARKER, S., «Analysis of national Reports: Implementation of the UN Program of Action on Small Arms

amenaza para la paz, la reconciliación, la seguridad, la estabilidad y el desarrollo sostenible en los planos individual, local, nacional, regional e internacional⁴.

Además de las propuestas desarrolladas en el marco de las Naciones Unidas, han sido muchas las iniciativas a nivel regional y subregional, fomentadas en ocasiones por organizaciones no gubernamentales, destinadas a establecer un régimen de comercio responsable de armas convencionales⁵. Entre todas esas iniciativas y actividades destacan, especialmente, las desarrolladas por los Estados miembros de la Unión Europea (UE) que, utilizando las herramientas que les ofrece su Política Comercial, junto con las decisiones adoptadas en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), han construido el régimen de control de comercio de armas ligeras más avanzado y completo que existe en la sociedad internacional. Entendiendo por régimen, siguiendo la definición propuesta por Krasner, el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales⁶. Las característi-

and international Tracing Instruments in 2009-10», *Ocasional Paper of the Small Arms Survey*, n.º 28, 2010, pp. 27 y ss).

⁴ Cita de «El comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos», Resolución aprobada por la Asamblea General, el 13 de enero de 2011 (A/RES/65/64, p. 2). Sobre esta cuestión, véase, también, el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el tráfico de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, Nueva York, del 9 al 20 de julio de 2001 (A/CONF.192/15 y Corr.), cap. IV, párr. 24.

⁵ La importancia de la información que ofrecen las organizaciones no gubernamentales sobre el comercio de armas que realmente desarrollan los Estados, el descubrimiento de transferencias ilícitas y la falta de respeto a los criterios fijados para restringir la transferencia de armas convencionales ha sido tratado con mucho acierto en HOLTON, P. y BROMLEY, M., «Implementing an Arms Trade Treaty», *SIPRI Policy Paper*, n.º 28, 2011, cap. 4, pp. 26-32. Sobre los mecanismos de control de transferencias de armas convencionales en América Latina, Asia y parte de África, en BROMLEY, M. y HOLTON, P., «Import Controls and Arms Trade Treaty», *SIPRI Background Paper*, julio 2011, pp. 2 y ss.

⁶ KRASNER, S., «Structural Causes and Regime Consequences», en KRASNER, S., *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983. Sin embargo, el uso abusivo de los términos de régimen internacional ha dado lugar a que cualquier acuerdo político, incluso de alcance limitado, haya llegado a ser calificado como régimen internacional a pesar de que sus posibilidades de ordenación de ámbitos o sectores de la convivencia internacional fueran casi invisibles, obviando cualquier análisis posterior sobre su eficacia. Aldecoa y Cornago han advertido la gran diversidad de situaciones a las que se les aplica un calificativo de «régimen internacional» y han desarrollado la siguiente clasificación: 1) Regímenes de tipo declarativo, que no incluyen compromiso jurídico alguno; 2) Regímenes de tipo

cas de este régimen han provocado la adhesión progresiva de terceros Estados y, además, el liderazgo europeo en el marco de la próxima Conferencia Internacional para la Conclusión de un Tratado sobre Comercio de Armas, convocada por la Asamblea General el 2 diciembre de 2009 y que tendrá lugar en 2012⁷. El objetivo principal de esta Conferencia será el de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las normas internacionales comunes más elevadas posibles para la transferencia de armas convencionales⁸.

En este sentido, conviene poner de manifiesto las razones que justifican la creación y perfeccionamiento del régimen de comercio de armas convencionales de la UE, además de hacer un análisis de su evolución y de las características que presenta actualmente, con el fin de evaluar sus virtudes y deficiencias. Se trata de una tarea necesaria para determinar si algunos de los elementos del régimen podrían convertirse en un modelo a seguir para el conjunto de los Estados de la sociedad internacional que son exportadores, países de tránsito o mediadores en el comercio de armas y, también, en un ejemplo fundamental que contribuya al diseño de ciertos aspectos del futuro Tratado sobre Comercio de Armas.

II. LAS IMPLICACIONES DEL COMERCIO DE ARMAS CONVENCIONALES PARA LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y EUROPEA

Las cifras actuales sobre el tráfico ilícito y los daños que ocasionan las armas convencionales, especialmente las ligeras o de pequeño calibre, ponen de manifiesto que aun queda mucho por hacer para lograr un control

promocional, que aportan a las partes los recursos suficientes para que se cumpla los acuerdos; 3) Régimen de aplicación efectiva, que establecen incentivos para el cumplimiento de los acuerdos sin tener que llegar a hacer uso del control jurisdiccional; 4) Regímenes de imposición, que contienen mecanismos de control y sanción para los incumplimientos y; 5) Regímenes de integración, cuando los acuerdos implican el establecimiento de instancias supranacionales de decisión y control (ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y CORNAGO PRIETO, N., «El nuevo regionalismo y la estructuración del sistema mundial», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 50, n.º 1, 1998, pp. 59 y ss.).

⁷ Para facilitar la participación, de manera escalonada, de los Estados miembros en la preparación de la Conferencia sobre Comercio de Armas Convencionales se estableció, en enero de 2009, un Grupo de Trabajo de Composición Abierta, que se reunirá durante seis periodos de sesiones de una semana a partir de 2009.

⁸ «El Tratado sobre el Comercio de Armas», Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/64/48, de 12 de enero de 2010.

internacional efectivo de su comercio. Lo cierto es que la sociedad internacional ha prestado poca atención al tráfico de armas convencionales y ha subestimado los daños que ocasionan, por varios motivos. Primero, porque desde el final de la Guerra Fría hasta 2002 el volumen de transacciones de este tipo de bienes descendió hasta un 38 %, aunque desde esa fecha su incremento cada año ha sido más que constante. No obstante, a partir de esa fecha, el volumen medio de ventas de armas convencionales en los últimos años ha alcanzado los 51.5 billones de dólares, acaparando así el 0.3% del comercio mundial⁹. En segundo lugar, porque han sido mayores los esfuerzos que se han realizado a la hora de diseñar mecanismos jurídicos de control para las armas nucleares, químicas y biológicas, teniendo en cuenta su potencial destructor, aunque en la práctica sean las armas convencionales las que mayor número de muertes ocasionan. Además, el número de productores de armas convencionales es muy significativo y supera con creces al número de fabricantes de otros tipos de armamento. Son más de 90 los países que producen algún tipo de arma o explosivo, aunque los seis principales Estados fabricantes (EE.UU., Rusia, Reino Unido, Francia, Alemania y China) acaparen el 78 % de la exportación mundial. Estas exportaciones tenían como principal destino los países de Oriente Medio entre 1999-2004¹⁰, mientras que desde 2004 se están incrementando las exportaciones a países asiáticos y africanos.

Por tanto, las armas convencionales son un mercado en auge, pero que también se prestan a su venta ilícita¹¹. Esto se justifica por las facilidades no sólo para su exportación, especialmente cuando se trata de armas ligeras, sino, también, por lo fácil que resulta su transporte, mantenimiento y conservación. De ahí que se haya incrementado considerablemente su demanda, exportación y transferencia ilícita. No hay más que ver el número de violaciones de embargos de armas expresamente decretados por Resoluciones del Consejo de Seguridad¹². Además, a través del corretaje, casi 650.000 armas

⁹ GIANNELLA, A., *Promoting Discussion On An Arms Transfer Treaty*, United Nations Institute for Disarmament Research», 2010, pp. 7 y ss.

¹⁰ WEZEMAN, P. D., «Conventional Strategic Military Capabilities in the Middle East», *SIPRI Policy Paper*, July 2011.

¹¹ En GARCÍA MORITÁN, R., «Hacia un Tratado sobre Comercio de Armas Convencionales», *ARI 108/2010*, Real Instituto Elcano, 23 de junio de 2010, p. 3.

¹² Mediante la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad se creó un Comité para la vigilancia del cumplimiento de los embargos de armas decretados por el Consejo. Sobre la composición del Comité y sus funciones en HOLTON, P. y BROMLEY, M., «Implementing an Arms Trade Treaty», *loc. cit.*, pp. 11 y ss.

pequeñas y ligeras procedentes de ciudadanos civiles se desvían al mercado ilícito, alimentando así el crimen internacional organizado y otras amenazas¹³. Según los cálculos de las Naciones Unidas, el número de armas ligeras en circulación en el mundo asciende a 600 millones: Las armas pequeñas y ligeras son responsables de aproximadamente 500.000 muertes anuales, de las cuales 300.000 se producen en el marco de conflictos armados. Estos datos demuestran no sólo lo complejo que resulta cuantificar y registrar las transferencias de armas convencionales sino, también, la amenaza que suponen para la seguridad internacional¹⁴.

Además de los efectos dañinos de las armas convencionales, especialmente las ligeras, en el plano humanitario, son las más utilizadas en cualquier tipo de conflicto, por lo que su posesión es crucial para el desarrollo de la contienda¹⁵. En este contexto, el exportador de armas convencionales desempeña un papel clave en la fuerza potencial de las partes en conflicto y en los resultados del mismo. Y si, tradicionalmente, los daños ocasionados por las armas convencionales se ponían de manifiesto en el ámbito exclusivo de los conflictos armados, desde hace unos años se han convertido en un instrumento para potenciar otras amenazas para la seguridad¹⁶.

El crimen internacional organizado y los grupos terroristas internacionales utilizan principalmente armas convencionales para el desarrollo de sus actividades delictivas. En el caso de los grupos mafiosos, las armas convencionales además de ser un instrumento de trabajo es uno de los productos con los que trafican y obtienen beneficios. Por tanto, el mercado ilícito de armas convencionales resulta crucial para el desarrollo de las actividades de estos dos actores y para incrementar su potencial de amenazas. Igualmente, también actúan en el marco de conflictos, obteniendo mejores oportunidades de negocio, en el caso del crimen internacional organizado, y

¹³ «Small Arms Survey», *Graduate Institute for International and Development Studies*, agosto 2009.

¹⁴ Como señalaba, de manera anecdótica, Albert Camarés: «Actualmente, tanto en España como en el resto del mundo, resulta mucho más difícil exportar cualquier producto alimentario debido a los controles sanitarios y de seguridad, que armamento», CARAMÉS BOADA, A., «El comercio de armas en España: ¿Ley de mínimos o de máximos?», *Papeles Sobre Cuestiones Internacionales*, n.º 94, 2006, p. 79.

¹⁵ Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones, adoptada por el Consejo Europeo los días 15 y 16 de diciembre de 2005, Bruselas, 13 de enero de 2006, 5319/06, pp. 3-4.

¹⁶ Como señala la UE: «Los conflictos remanentes, alimentados por la diseminación ilícita de armas pequeñas y ligeras, están difuminando la frontera entre conflictos armados y delincuencia», *Ibid.*, p. 4.

haciendo valer sus objetivos, cuando se trata de grupos terroristas. En ambos casos, la transferencia incontrolada o ilícita de armas convencionales, especialmente de armamento ligero, resulta más que beneficiosa.

En este contexto, el «multilateralismo eficaz» que se defiende desde la UE no puede dejar de plantearse hasta qué punto no sólo está en juego la seguridad europea sino, también, la coherencia de la política de seguridad y defensa de la Unión. De hecho, en muchos casos, la proliferación incontrolada de armas ligeras dificulta las actuaciones desarrolladas por la Unión en el marco de la gestión de crisis internacionales y en los procesos de desarme y, además, reduce las posibilidades de éxito en la pacificación, reconstrucción o recuperación de la normalidad. En definitiva, el comercio ilícito de armas, que suele tener mayor impulso en contextos de embargos, conflictos internos, violaciones masivas de derechos humanos o actividades ofensivas, desgasta a nivel político la gestión de la Unión Europea, si ésta no cuenta con un régimen efectivo de control de sus exportaciones de armas convencionales, restándole así coherencia a su acción exterior.

III. LA CONSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN DE COMERCIO DE ARMAS CONVENCIONALES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

Los enormes ingresos que conlleva el comercio de armas convencionales, su rentabilidad en materia de investigación y desarrollo y su capacidad de influencia en el ámbito de los conflictos internos e internacionales, a priori, se convierten en un freno para la voluntad de cualquier Estado a la hora de afrontar su regulación. Por ello, en el ámbito comunitario, la producción y el comercio de armas, municiones y material de guerra han estado siempre sujetos a una excepción dentro de la Política Comercial Común, justificada por razones de seguridad nacional, tal y como se recoge en el artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE¹⁷. No fue hasta 1998, cuando, por primera vez, se elaboró un *Código de Conducta*, como compromiso de carácter político y, por lo tanto, exento de obligaciones

¹⁷ «las disposiciones de los tratados no obstarán a las normas siguientes: (...) b) todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones, y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicos militares» (art. 346 del TFUE, antiguo art. 296 TCE).

jurídicas, que contenía una serie de criterios que los Estados debían contemplar a la hora de autorizar cualquier operación de exportación de armas¹⁸.

El *Código* respondía a una preocupación europea por el tráfico de armas, especialmente de las convencionales y entre ellas las ligeras, en el contexto de la reestructuración del comercio internacional de armas desde el final de la Guerra Fría, la pérdida de importancia de algunos de los principales compradores y, además, la firma y ratificación de tratados de reducción de este tipo de armamento entre los países miembros de la OTAN y países del antiguo Pacto de Varsovia¹⁹. Es, también, en la década de los noventa cuando se produce un incremento de las exportaciones de armas ligeras desde Europa del Este hacia países africanos, consecuencia de las grandes cantidades de este tipo de armamento que habían quedado abandonadas en el Este de Europa sin un control adecuado, o que se seguían produciendo en fábricas obsoletas de Estados que, poco a poco, se convertían en miembros de la UE y que debían demostrar cierta responsabilidad respecto a la diseminación de las armas convencionales y ligeras.

El *Código de Conducta* contiene unos criterios de exportación dirigidos a cualquier tipo de armamento, pero, en la práctica, su mayor aplicación ha tenido lugar en el ámbito del armamento convencional ligero²⁰. Ello se explica teniendo en cuenta que el régimen de control internacional para las exportaciones y transferencias de armas químicas, biológicas y nucleares es

¹⁸ El Código de Conducta fue aprobado formalmente por el Consejo el 08.06.1998, tras el Acuerdo político del Consejo de Asuntos Generales de 25.05.1998 (*Boletín de la Unión Europea* 5-1998, punto 1.3.6, y *Boletín de la Unión Europea* 6-1998, punto 1.4.7), y posteriormente se convertiría en la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares, *DO L* 335 de 13.12.2008, pp. 99-ss.

¹⁹ El Tratado de Armas Convencionales en Europa entró en vigor el 9 de noviembre de 1992 y en él participan 30 Estados, aunque desde 2007 la Federación Rusa suspendió su participación, como consecuencia de las distintas ampliaciones de la OTAN a Europa del Este. El Tratado que, en principio, fue negociado entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, contemplaba una serie de reducciones de armas convencionales para ambas partes, además de medidas de confianza mutua y mecanismos de verificación. En 1999 fue reformado, como consecuencia de la desaparición del Pacto de Varsovia y de la ampliación de la OTAN (*Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes*, Center for Nonproliferation Studies, 2011, pp. 28 y ss.)

²⁰ Entre 1991 y 1992, en los Consejos Europeos de Luxemburgo y Lisboa, los Estados miembros habían acordado unos «Criterios Comunes» para la exportación de armas, que sirvieron de base para que el 5 de junio de 1998 se adoptase el Código de Conducta de sobre Comercio de Armas.

mucho más completo y estricto, ya que los instrumentos internacionales que regulan las armas de destrucción masiva prácticamente prohíben su posesión, transferencia y comercio a la mayor parte de los Estados de la sociedad internacional, y son muy pocos los Estados miembros de la Unión que todavía las poseen²¹. También, otras armas convencionales especialmente dañinas cuentan con una regulación internacional más estricta e, incluso, prohibitiva, como es el caso de las minas antipersonas, a las que hace mención expresa el *Código de Conducta*, y sobre las que existe un compromiso por parte de los Estados miembros de la UE de no fabricarlas, almacenarlas o venderlas, tal y como se recoge en la Convención de Ottawa²². El principal logro del *Código de Conducta* ha consistido en sentar las bases para la constitución de un régimen europeo de exportación de armamento convencional, teniendo en cuenta que los Estados miembros de la Unión, en su conjunto, constituyen uno de los grandes grupos exportadores de este tipo de material²³. Pero, desde 1998, los avances en la cooperación en el ámbito de la política exterior, la seguridad y la defensa, inevitablemente, han demandado una mayor coherencia entre una UE cada

²¹ El Tratado que prohíbe el desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas y tóxicas, en vigor desde 1975, no cuenta con los mecanismos más adecuados para verificar el cumplimiento de las obligaciones que en él se recogen. Sin embargo, por lo que respecta a la no proliferación de armas químicas, el compromiso de los Estados miembros de la Unión Europea ha sido más reciente. Ello se explica, en primer lugar, porque el Tratado que prohíbe el desarrollo, producción, almacenamiento y uso de armas químicas es relativamente joven, ya que se concluyó en 1993 y no entró en vigor hasta 1997 y, en segundo lugar, porque en el momento de la conclusión del Tratado dos Estados miembros, Francia y Gran Bretaña, todavía poseían armas químicas e instalaciones para producir las y otros tres, Italia, Polonia y Eslovenia, declararon que tienen armas químicas que fabricaron o que habían sido abandonadas por otros Estados en sus territorios. Del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, en vigor desde 1969, forman parte todos los Estados miembros de la Unión Europea y la práctica totalidad de los Estados de la sociedad internacional. En el ámbito comunitario, sólo el Reino Unido y Francia son Estados nucleares del Tratado y el resto de los Estados miembros han aceptado el estatuto de Estados no nucleares y, por lo tanto, se han comprometido a no fabricar, transferir o almacenar armas o cualquier otro explosivo nuclear.

²² Desde la entrada en vigor del Tratado de Ottawa, el 1 de marzo de 1999, la Unión desarrolla una programación orientativa plurianual para garantizar la aplicación eficaz de los fondos disponibles, que ascienden al menos a 120 millones de euros para cada período de 3 años. (Posición Común del Consejo relativo a las acciones contra las minas terrestres antipersonas en los países en desarrollo, *DO C 65E de 14.3.2002, p. 107/107*).

²³ En HOLTON, P., BROMLEY, M., y WEZEMAN, D., «International Arms Transfers», *SIPRI Yearbook*, 2011, cap. 6.

vez más activa en la prevención de conflictos internacionales y las políticas en materia de comercio de armas que desarrollan sus Estados miembros. Esa coherencia se ha impulsado en el marco de la PESC, desde que el 12 de julio de 2002 se adoptase la Acción Común 2002/589/PESC para combatir la acción desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, como respuesta al Programa de Acción de las NN.UU para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, adoptado el 20 de julio de 2001²⁴.

En diciembre de 2003, la Estrategia de Seguridad Europea ya puso de manifiesto la relación existente entre el tráfico ilícito de armas y el incremento de otras amenazas para la seguridad internacional, como son el terrorismo internacional, el crimen internacional organizado o los conflictos internos, además de la importancia de mejorar los mecanismos de la UE para controlar su comercio y exportación, como una parte de ese compromiso por un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz²⁵. El paso, sin duda, sustancial en la constitución del régimen fue la adopción de la Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones, aprobada por el Consejo Europeo el 15 y 16 de diciembre de 2005, dotando así de un cuerpo político-normativo a todas las decisiones y actividades que la Unión venía desarrollando en este ámbito desde los noventa²⁶. Esta Estrategia nació con la finalidad principal de garantizar la coherencia entre la política de seguridad y la política de desarrollo, utilizando los distintos instrumentos civiles y políticos de los que se dispone en el marco de la PESC y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), de los acuerdos de asociación que la UE tiene concluidos con Estados de todo el mundo en el ámbito político, comercial y de desarrollo y, por último, de la coordinación dentro del territorio de la Unión a través de Eurojust y Europol.

La Estrategia contiene un Plan de Acción, revisable cada seis meses, donde se contemplan todas las actuaciones a escala internacional, regional y al interno de la Unión que deben realizarse. Un año después de la adop-

²⁴ Acción Común del Consejo, de 12 de julio de 2002, *DO* L 191 de 19.07.2002 pp. 1-4. El Programa fue adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la transferencia ilícita de armas ligeras y de pequeño calibre celebrada del 9 al 20 de julio de 2001.

²⁵ Estrategia de Seguridad Europea. Una Europa más segura en un mundo mejor, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

²⁶ Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones, adoptada por el Consejo Europeo los días 15 y 16 de diciembre de 2005, Consejo de la Unión Europea, doc. 5319/06, 13 de enero de 2006, *cit.*

ción de la Estrategia, en las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2006, la UE sellaba su compromiso con la promoción de un tratado internacional para el comercio de armas propuesto por la Asamblea General en su resolución 61/89 de 6 de diciembre de 2006, «Hacia un Tratado sobre el Comercio de Armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales». A partir de ese momento, la colaboración de la UE con las actividades promovidas por las NN.UU. en este ámbito ha ido creciendo. Pero, sin lugar a dudas, tras 10 años de aplicación del *Código de Conducta*, el mayor paso en el desarrollo de un régimen de control de exportación de armas de la Unión ha sido la adopción de la Posición común 2008/944/PESC, que traduce jurídicamente el *Código de Conducta* adoptado 10 años antes²⁷, y que se completa con la Acción Común 2008/230/PESC, donde se recogen una serie de actividades para promover el control de las exportaciones de armas convencionales²⁸. Por tanto, en el ámbito de las armas convencionales, la actividad de la Unión no ha cesado²⁹.

²⁷ Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares, *DO L 335* de 13.12.2008 *cit.*. El 30 de junio de 2005, el COREPER llegó a un acuerdo a nivel técnico para transformar el Código de Conducta en una Posición Común, de manera que se convirtiese en un instrumento jurídico eficaz para controlar las exportaciones que se realizan desde el territorio de la Unión Europea y, también, por parte de las empresas europeas. La traducción del Código de Conducta en una posición común había sido demandada en diversas ocasiones por el Parlamento Europeo con argumentos como el siguiente: «Considerando que la falta de voluntad política para convertir el Código de Conducta en una posición común contradice el liderazgo de la Unión Europea y sus Estados miembros en la promoción de instrumentos jurídicos destinados a controlar las exportaciones de armas, en particular el Tratado sobre Comercio de armas, (...) Lamenta el punto muerto político que se registra en la actualidad en la que se refiere a la adopción de esta posición común, teniendo en cuenta el décimo aniversario del Código». Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2008, sobre el Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas, (P6_TA (2008) 0101, 13 de marzo de 2008, *DO C66 E/48* de 20.03.2008).

²⁸ Posteriormente, el Consejo de Unión adoptó una serie de decisiones necesarias para ejecutar el Plan de Acción de la UE en las que se adjudicaban las partidas presupuestarias correspondientes para la organización de seminarios de formación a terceros Estados en materia de control de comercio de armas (Decisión 2009/1012/PESC) y también para actividades de apoyo al futuro Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas (Decisión 2010/336/PESC)).

²⁹ En la Acción Común del Consejo de 12 de Julio de 2002, sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas

IV. LAS CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN DE COMERCIO DE ARMAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Los principales elementos y especificidades del régimen de comercio de armas convencionales han ido configurándose y evolucionando desde que en 1998 se adoptase el *Código de Conducta*³⁰. La disposición operativa nº 8 del *Código* recogía la necesidad de que los Estados miembros, periódicamente, sometiesen sus informes sobre la aplicación de los ocho criterios que se contemplan en el *Código* y que, a su vez, anualmente se elaborase un informe global de toda la Unión.

A lo largo de estos más de 20 años, estos informes conforman un balance general de la aplicación del *Código*, ahora posición común, donde se identifican las principales deficiencias y, lo que es más importante, se plantean una serie de objetivos de mejora, que incluyen mecanismos específicos para conseguirlos de cara al siguiente año. No cabe duda que estos informes y la ejecución de las recomendaciones que contienen han sido la principal guía para la creación de un régimen de control de comercio de armas cada vez más avanzado. Además, muchos de esos mecanismos ya han sido desarrollados en el marco de otras posiciones comunes, acciones comunes y decisiones PESC, lo que les otorga un carácter obligatorio y, por tanto, mayor seguridad jurídica. De ahí que la Estrategia de la Unión Europea contra la acumulación y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones de 2005, conceda un cierto orden y coherencia al conjunto cada vez más amplio de las actuaciones de la Unión en este ámbito, además de definir un Plan de Actuación que garantice su mejora y progreso continuo.

ligeras y de pequeño calibre, y por la que se deroga la Acción común 1999/34/PESC (2002/589/PESC, DO L 191 de 19.07.2002, pp.1-4).

³⁰ MURO MARTÍNEZ, R., «El Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas», *Boletín Económico de ICE*, n.º 2644, 2000, pp. 9-11; BAUER, S., «The EU Code of Conduct on Arms Exports-Enhancing the Accountability of Arms Export Policies?», *European Security*, Vol. 12, n.º 3-4, 2003, pp. 129-147; BROMLEY, M. y BRZOSKA, M., «Towards a Common, Restrictive EU Arms Export Policy? The Impact of the EU Code of Conduct On Major Conventional Arms Exports», *European Foreign Affairs Review*, Vol. 13, n.º 3, 2008, pp. 333-356; BROMLEY, M., «10 Years Down The Track: The EU Code of Conduct On Arms Exports», *European Security Review*, n.º 39, July 2008, pp. 11-14; y YIHDEGO, Z., «The EU's Role in Restraining The Unrestrained Trade In Conventional Weapons», *German Law Journal*, Vol. 10, n.º 3, 2009, pp. 281-303.

Del análisis del conjunto de decisiones PESC, acuerdos políticos, informes de actuación, entre otros, pueden extraerse los elementos fundamentales que conforman el régimen de la UE en materia de exportación de armas convencionales y formular conclusiones sobre sus fortalezas y, también, las debilidades que actualmente lo caracterizan, además de las posibilidades de que sirvan de guía para el diseño de un futuro tratado internacional que regule el comercio de armas. Estos elementos son principalmente: 1) los criterios para autorizar o denegar exportaciones a terceros Estados; 2) los mecanismos de concertación, información y transparencia; 3) la identificación y homologación del armamento y munición objeto de la exportación; 4) la prevención del tráfico ilícito y; 5) la vocación internacional del régimen de comercio de armas.

1. CRITERIOS PARA AUTORIZAR O DENEGAR EXPORTACIONES A TERCEROS ESTADOS

Los criterios para autorizar o denegar cualquier tipo de exportación de armamento se encuentran fundamentalmente en el *Código de Conducta*, hoy traducido jurídicamente en la Posición Común 2008/944/PESC (el Código de Conducta, en adelante). Estos criterios constituyen un enfoque común de la Unión sobre unos niveles mínimos de exigencia para aceptar o denegar una solicitud de licencia de exportación de armas convencionales. Las condiciones recogidas en los ocho criterios que se encuentran en el *Código de Conducta* pueden dividirse en dos grupos principales. En primer lugar, las condiciones dirigidas a los Estados miembros de la Unión que van a realizar la exportación y, en segundo lugar, las condiciones que tendrán que cumplir los terceros Estados destinatarios de dicha exportación.

Respecto a *los condicionantes que tienen que cumplir los propios Estados exportadores y miembros de la UE* ante cualquier solicitud de exportación de armas convencionales, primero, hay que tener en cuenta que nunca podrá ser contraria a las obligaciones internacionales que ya tienen contraídas. Estas obligaciones son, principalmente, el cumplimiento de las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad de NN.UU., por la OSCE o, bien, por la propia UE. Igualmente, se incluyen los compromisos en el marco de tratados internacionales en materia de desarme y, por último, los compromisos adquiridos en foros internacionales sobre control de armas, en los que los Estados exportadores intercambian información sobre materiales y destinos sensibles a los que debería limitarse la exportación. Estos

foros, en los que los Estados miembros exportadores normalmente participan, son el Grupo Australia, el Régimen de control de Tecnología de Misiles, el Grupo de Suministradores Nucleares y el Arreglo *Wassenaar*³¹. Normalmente, los Estados miembros tienen en cuenta las directrices sobre productos y destinos acordadas en estos foros a la hora de valorar las solicitudes de licencias y, al mismo tiempo, actúan de manera coordinada cuando proponen nuevas medidas respecto a destinos y a listas de productos al resto de los Estados participantes en estos foros de cooperación. Y, segundo, la denegación de una solicitud de licencia de exportación también se justifica cuando pueda perjudicar a las relaciones de cooperación y amistad de los Estados miembros con terceros Estados.

Un *segundo grupo de condiciones o criterios está dirigido a los Estados que solicitan la exportación*, y son mucho más numerosos. Primero, para la identificación de la idoneidad de los destinatarios de la exportación se tiene en cuenta el respeto que éstos demuestran a los derechos fundamentales recogidos en los instrumentos internacionales en materia de protección de derechos humanos. Para ello, los Estados miembros deben intercambiar opiniones sobre las posibilidades de que el material objeto de la exportación pueda ser utilizado para prácticas de represión interna contrarias a los derechos fundamentales de la población de dicho Estado. Segundo, para aprobación o denegación de una licencia de exportación de armas, los Estados miembros deben valorar las situaciones de crisis o conflicto que puedan padecer los países destinatarios y que, por lo tanto, puedan agra-

³¹ El Grupo de Suministradores Nucleares está formado por 46 países que exportan este tipo de bienes, además de la Comisión Europea como Observador Permanente. Se reunió por primera vez en noviembre de 1975 en Londres, y desde entonces elabora las directrices fundamentales para la exportación de bienes y tecnología nuclear. El Régimen de Control de Tecnología de Misiles se estableció en 1987 y reúne a 34 países que exportan tecnología y elementos para la fabricación de estos sistemas de lanzamiento con el objetivo de prevenir la proliferación de misiles para el transporte de armas nucleares. Este régimen fue completado, en 2002, cuando, durante la Conferencia mantenida en La Haya, los Estados miembros decidieron adoptar un Código de Conducta para la exportación de tecnología balística, que ha sido firmado por 130 Estados. El Grupo Wassenaar se estableció en 1995 y reúne a 40 Estados que exportan tecnología y bienes de doble uso. Este grupo elabora y actualiza los listados de tecnología y bienes sensibles para ser utilizados como armamento de destrucción masiva y listados de los países sospechosos de tener intenciones de hacerlo. Sobre las circunstancias históricas en las que aparecieron estos foros de cooperación, su funcionamiento, Estados participantes y mecanismos que utilizan en el *Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes*, James Martin Center for Nonproliferation Studies, 2011, pp. 142 y ss.

varse con el material recibido. Tercero, también, deben limitar la concesión de licencias de exportación hacia aquellos Estados que tengan como objetivo utilizar el material no con fines defensivos o para garantizar su seguridad nacional, sino con intenciones ofensivas contra otros Estados, porque se encuentren en situación de conflicto latente, hayan emitido amenazas, o tengan interés en desestabilizar su sistema regional. Cuarto, el *Código de Conducta* también previene a los Estados miembros sobre las exportaciones a terceros Estados que tengan lazos con el terrorismo internacional o el crimen internacional organizado. Quinto, la denegación de una licencia puede tener lugar si el destinatario no tiene un nivel de cumplimiento aceptable del derecho humanitario o el derecho aplicable a los conflictos armados. Y, sexto, las sospechas de que el Estado destinatario de la exportación pueda convertirse en un intermediario para, posteriormente, transferir el producto a otro Estado, cuya solicitud de licencia probablemente fuera susceptible de denegación o ya estuviese denegada, constituye otro criterio clave para no autorizar una exportación.

Todos estos criterios o condiciones, en principio, y presuponiendo su rígido cumplimiento por parte de los Estados miembros, garantizarían que las exportaciones de armamento ligero provenientes de la UE no contribuyesen a las violaciones masivas de los derechos humanos, a mantener o empeorar situaciones de inestabilidad, crisis o conflicto, y a impedir que Estados irrespetuosos con la legalidad internacional, con intenciones agresivas o con lazos con el crimen internacional organizado y el terrorismo internacional puedan servirse de armamento ligero europeo para conseguir sus propósitos. No obstante, la experiencia de los Estados miembros ha posibilitado algunas excepciones, en concreto, cuando se trata de exportación de equipos militares a destinos que, en principio, no cumplen los criterios pero la finalidad de la exportación tiene un carácter humanitario porque se produce en el marco de operaciones de gestión de crisis, y dicho equipo puede claramente contribuir a garantizar la seguridad de la población civil y la recuperación económica³².

Sin embargo, salvo en el caso de los Estados que están sometidos a sanciones internacionales, el resto de los criterios, anteriormente descritos, para autorizar o denegar una licencia de exportación son claramente interpretables por los Estados miembros. Y, las diferencias que existen en algunos ámbitos de las políticas exteriores de los Estados miembros, evidente-

³² Véase compendio de prácticas acordadas por los Estados miembros dentro del marco del *Código de Conducta*, DO 19.12.2002, pp. 5 y ss.

mente, han sido la causa de una interpretación, en ocasiones, heterogénea. Por ello, en el primer informe anual sobre la aplicación del *Código de Conducta* se contempló la necesidad de que las denegaciones de licencias de exportación incluyesen una descripción completa de las razones, y de esa manera facilitar la comprensión del pensamiento general subyacente en las denegaciones de los demás y ayudar a los Estados miembros a decidir si se mantienen consultas en los casos en que la exportación propuesta no sea esencialmente idéntica³³.

La aplicación de estos criterios tiene como principal finalidad provocar una convergencia y progresiva armonización de las políticas nacionales de control de exportaciones de los Estados miembros. Ahora bien, para lograr ese efecto, la UE ha tenido que dotarse de ciertos instrumentos, como los mecanismos de consulta de denegaciones de las licencias de exportaciones o los procedimientos de información y transparencia de las operaciones de exportación que cada Estado miembro realiza anualmente con el fin de evitar una interpretación heterogénea de los criterios. Igualmente, se ha elaborado una guía de usuario, mediante la cual las autoridades administrativas de los Estados miembros pueden interpretar la aplicación de los criterios y los procedimientos de consulta³⁴. Sin duda, una interpretación homogénea y coherente de los criterios necesita una serie de mecanismos de información y concertación como los que ha desarrollado la UE en este ámbito durante los últimos 22 años.

La fijación de los criterios que se situarán en la base de un futuro Tratado sobre Comercio de Armas será, sin duda, una de las claves de la negociación durante la Conferencia que tendrá lugar en 2012. La interpretación de los criterios sigue dando problemas en el ámbito comunitario, a pesar de que en la práctica de los últimos 22 años se hayan acercado posiciones de manera considerable. En el marco del Grupo Abierto de Trabajo, creado en 2009 por la Asamblea General para la preparación de la Conferencia, ya se detectaron algunas divergencias sobre los criterios que deberían negociarse, especialmente entre el grupo de Estados importadores y el de los exportadores. Además, una amplia mayoría de Estados recomienda que el futuro Tratado se dote de una filosofía lo suficientemente flexible para mantener las capacidades de actuación de importadores y exportadores, de

³³ Cita de Prioridades de las futuras acciones coordinadas, Informe Anual con Arreglo a la Disposición Operativa n.º 8 del Código de Conducta de la Unión Europea en Materia de Exportación de Armas, *DO C* 315 de 3.11.1999.

³⁴ www.consilium.europa.eu/export-controls.

acuerdo con sus necesidades³⁵. Sin embargo, el pasado 12 de julio de 2011, el Consejo de la UE adelantó que su posición en el Comité Preparatorio de la Conferencia sería la de negociar los criterios más robustos posibles para que el futuro Tratado tuviese una verdadera incidencia en el comercio de armas. No obstante, habrá que esperar a ver el desarrollo de las negociaciones, durante 2012, para comprobar si prevalecerán las posiciones más minimalistas de los Estados importadores y de algunos Estados exportadores o si, por el contrario, tendrán peso las posiciones más exigentes, propias de los Estados que ya poseen un régimen avanzado de control comercio de armas, como es el caso de los Estados miembros de la UE³⁶.

2. MECANISMOS DE CONCERTACIÓN, INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

Desde el primer año de funcionamiento del *Código de Conducta* para la exportación de armamento se puso de manifiesto la necesidad de garantizar la transparencia y la concertación entre los Estados miembros. La creación del Grupo sobre Exportación de Armas Convencionales (COARM) en el marco de la PESC fue crucial en esta tarea, teniendo en cuenta sus sugerencias continuas sobre las mejoras en la aplicación del *Código*. La Disposición Operativa número 8 del *Código* contempla la necesidad de realizar un balance anual sobre la aplicación del *Código*, lo que supone, de alguna manera, la posibilidad de revisar la interpretación y la aplicación de los criterios para conceder las licencias de exportación. Desde el principio, el COARM constató un aumento regular del número de notificaciones y consultas, lo que paralelamente incrementaba el volumen de información entre los Estados exportadores y la transparencia de sus actuaciones, a través de la publicación de sus informes nacionales sobre las operaciones de exportación que realizaban.

Para avanzar en una interpretación homogénea de los criterios de aceptación o denegación de una licencia de exportación, el *Código de Conduc-*

³⁵ GIANNELLA, A., *Promoting Discussion On An Arms Transfer Treaty*, op. cit., pp. 9 y ss.

³⁶ *Conclusions on The Arms Trade Treaty*, 3026th Agriculture and Fisheries Council Meeting, Brussels, 12 July, 2010. Igualmente, consúltese el informe elaborado por el Grupo de Trabajo Abierto el 20 de Julio de 2009, *Report of the Open-Ended Working Group Toward an Arms Trade Treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms*, Second Substantive Session, New York, 13-17 July 2009 (A/AC.277/2009/1).

ta proponía un mecanismo de consulta confidencial entre los Estados, que ha sido perfeccionado a lo largo de los años con su aplicación. Los Estados miembros distribuyen por sus canales diplomáticos los detalles y una explicación de las licencias que no han concedido como consecuencia de la aplicación de los criterios de exportación. De esa manera, cualquier Estado que sí otorgue una licencia a un Estado al que previamente se le ha denegado una licencia por parte de otro para una transacción similar en los últimos tres años, consultará al Estado que denegó dicha licencia de exportación. Si, finalmente, decide concederla tendrá que comunicárselo a todos los Estados que en su día denegaron esa exportación explicando las razones de la concesión. Ahora bien, las consultas y las denegaciones de licencias son totalmente confidenciales para que no puedan ser utilizadas como ventajas comerciales. No obstante, el Grupo COARM siempre ha demandado una mayor precisión sobre las causas de las denegaciones notificadas, que sólo contienen información sobre el país de destino, la referencia del bien en la lista común de equipos militares, la identificación del comprador, la descripción del empleo final, los motivos de la denegación y la fecha de denegación.

La mayor deficiencia que presenta este mecanismo de consultas es, sin duda, que al final queda en manos de la discrecionalidad de los Estados, por lo que, en principio, un tercer Estado podría obtener una concesión de licencia en las mismas circunstancias y respecto al mismo producto por el que, con anterioridad, obtuvo una denegación de solicitud de licencia por parte de otro Estado miembro de la Unión. Por tanto, el problema reside en el amplio margen de interpretación del que disponen los Estados miembros a la hora de observar los criterios del *Código*, ahora recogidos en la Posición Común 2008/944/PESC. Evidentemente, en la práctica, la cooperación y la concertación de los Estados miembros en el ámbito de la PESC han acercado sus posiciones políticas a la hora de valorar las circunstancias y situaciones que se producen en la sociedad internacional. Pero, también, persisten los desacuerdos sobre las consecuencias que deberían acarrear las conductas de terceros Estados a la hora de valorar una solicitud de licencia de exportación.

Además de las constantes consultas que se desarrollan entre los Estados miembros, la elaboración de informes anuales de carácter confidencial sobre los destinos de sus ventas de armamento convencional y el valor económico de las mismas son un elemento fundamental para comprobar el acercamiento de las prácticas de los Estados en sus exportaciones de ar-

mas. Estos informes que, en principio, eran muy heterogéneos y bastante escuetos, junto a la voluntad política de construir un régimen de exportación de armas cada vez más avanzado y eficaz han sido argumentos suficientes para que los Estados miembros hayan logrado adoptar un formato y un modelo común para la elaboración de sus informes, sin el que resultaba muy difícil su comparación. Ello ha provocado un mayor grado de transparencia sobre sus actividades y una mayor información sobre la interpretación que los Estados miembros hacen sobre la aplicación de los criterios para aceptar o denegar licencias de exportación³⁷. Todo este proceso de concertación y coordinación de las políticas nacionales de exportación de armamento convencional debe ponerse de manifiesto en el marco de organismos y foros de cooperación internacionales, donde la UE debe demostrar las virtudes del régimen más avanzado de control de exportaciones de armas.

Evidentemente, diseñar un mecanismo de concertación e intercambio de información sobre las licencias de exportación de armas convencionales de carácter internacional, que englobe a Estados de distintas regiones y con percepciones distintas puede resultar complejo, teniendo en cuenta que, en el marco de la Unión, el desarrollo y mejora de este mecanismo ha sido progresivo y que, también, ha necesitado un acercamiento de posiciones políticas entre los Estados miembros sobre asuntos internacionales. Sin embargo, como puso de manifiesto la Directora de No Proliferación y Desarme del Servicio Europeo de Acción Exterior, A. Giannella, ante el Comité Preparatorio de la Conferencia, el futuro Tratado debería incluir mecanismos de transparencia, y entre sus disposiciones habría de contemplarse la necesidad de que los Estados partes desarrollasen, anualmente, un informe de sus operaciones en materia de exportación de armas convencionales, tanto de las operaciones autorizadas como de las denegadas, y a partir de ahí

³⁷ Los Estados miembros asumieron un impreso común para la elaboración de los informes donde se contienen los datos nacionales, especialmente por lo que se refiere a la información estadística (Tercer Informe Anual con Arreglo a la Disposición Operativa n.º 8 del Código de Conducta de la Unión Europea en materia de Exportación de Armas, *DO C* 315, de 11.12.2001). Sin embargo en el Cuarto Informe Anual se decía lo siguiente: «Cada Estado miembro recoge las estadísticas de forma diferente; no se utiliza una norma uniforme. En consecuencia, con motivo de los procedimientos vigentes en materia de control de exportaciones de armamento o de la legislación sobre protección de datos, todos los países no han estado en condiciones de presentar la misma información» (Cuarto Informe Anual con Arreglo a la Disposición Operativa n.º 8 del Código de Conducta de la Unión Europea en Materia de Exportación de Armas, *DO C* 319, de 19.12.2002, p. 15).

desarrollar, periódicamente, un informe global sobre el nivel de cumplimiento del futuro Tratado sobre Comercio de Armas³⁸.

3. IDENTIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN DEL ARMAMENTO Y MUNICIÓN OBJETO DE LA EXPORTACIÓN

Durante la negociación del *Código de Conducta* de 1998, los Estados miembros fueron conscientes de la imposibilidad de aplicar los criterios de aprobación y denegación de licencias si no existía una identificación y descripción común de los materiales objeto de exportación. Por ello, la disposición operativa número 5 del *Código* recogía, como prioridad, la adopción de una Lista Común de Equipo Militar que fue aprobada el 13 de junio de 2000³⁹, y el Primer Informe Anual con arreglo a la disposición operativa número 8 estableció como una de las prioridades futuras la conclusión de una lista común europea de equipos militares, que no fuese un mínimo común denominador de las listas nacionales⁴⁰. Esto explica que los primeros esfuerzos se concentrasen en la estandarización de las armas ligeras, de manera que se dispusiera de unas mismas referencias a la hora de comunicar las denegaciones de licencias. Igualmente, se planteó el mismo objetivo para los productos no militares susceptibles de uso con fines represivos que eran objeto de solicitudes de exportación. En esta línea, el Segundo Informe Anual del *Código de Conducta* señalaba la necesidad de evitar que bienes, en principio, de carácter civil, y procedentes de la UE pudieran ser utilizados para la violación de derechos fundamentales, teniendo en cuenta que el criterio número 2 de Código recoge que las exportaciones deben respetar los derechos humanos del país de destino⁴¹. Para ello,

³⁸ En *Statement of Behalf of the European Union at the Preparatory Committee for the Arms Trade Treaty*, Nueva York, 12 de Julio de 2011, párr. 5-11.

³⁹ Declaración del Consejo, de 13 de junio de 2000, realizada con ocasión de la adopción de la Lista Común de Equipo Militar contemplada en el Código de conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas (*DO C 191* de 08.07.2000 pp. 1 -19) y Lista común de equipo militar de la Unión Europea (equipo contemplado en el Código de conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas, *DO C 314* de 23.12.2003, pp. 1-26).

⁴⁰ En prioridades de las futuras acciones coordinadas, Informe Anual con Arreglo a la Disposición Operativa n.º 8 del Código de Conducta de la Unión Europea en Materia de Exportación de Armas, *DO C 315* de 3.11.1999.

⁴¹ Segundo Informe Anual con Arreglo a la Disposición Operativa n.º 8 del Código de Conducta de la Unión Europea en Materia de Exportación de Armas, *DO C 379*, de 29.12.2000.

en 2001, la Comisión anunció una propuesta de mecanismo comunitario de control de la exportación de equipos no militares que pudieran usarse con fines de represión interna y, en 2003, presentó una Propuesta de Reglamento del Consejo sobre comercio de determinados materiales y productos susceptibles de ser utilizados para aplicar la pena de muerte o infligir torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁴².

Naturalmente, la consolidación de una Lista Común de Equipos Militares es un proceso evolutivo, ya que la lista debe actualizarse regularmente en el Grupo COARM. Sin embargo, las listas nacionales de equipos militares en ningún momento se sustituyen por la lista común. La convergencia de las listas nacionales con la lista común es producto de numerosas consultas y acuerdos que se producen gracias al convencimiento de los Estados miembros de que se trata de un requisito imprescindible para poder afrontar la constitución de un régimen común de exportaciones. Por tanto, la consolidación de una lista común de equipos y bienes sigue siendo una tarea permanente e imprescindible a la hora de pensar en un funcionamiento efectivo del mecanismo de consulta y en la transparencia del sistema contemplada en los informes anuales que desarrollan los Estados sobre sus actividades en este ámbito. Esto puede comprobarse a la hora de definir las transacciones globalmente idénticas, que requieren de una mayor coincidencia entre la lista común y las nacionales y que hasta el tercer año de funcionamiento del *Código de Conducta* no fue posible alcanzar por medio de una orientación común sobre este concepto y una definición de su contenido⁴³. El 23 de febrero de 2009, el Consejo adoptó una versión actualizada de la lista de productos relacionados con la defensa, que se encuentra anexa a la Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009⁴⁴, y que simplifica los términos y las condiciones de las transferencias de los productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad, que además recoge los cambios que van produciéndose en la Lista Militar del Arreglo *Wassenaar*, del que los Estados miembros de la Unión son parte.

⁴² COM (2002) 770 final de 30 de diciembre de 2002.

⁴³ Tercer Informe Anual con Arreglo a la Disposición Operativa n.º 8 del Código de Conducta de la Unión Europea en Materia de Exportación de Armas, *DO C 351*, de 11.12.2001.

⁴⁴ Directiva sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad, *DO L 146* de 10.06.2009, p. 1.

En la próxima Conferencia Internacional para un Tratado sobre Comercio de Armas de 2012, las cuestiones relacionadas con la lista de armamento convencional y munición acapararán gran parte de los esfuerzos, ya ha puesto de manifiesto el Grupo de Expertos Gubernamentales⁴⁵. No tiene mucho sentido ir multiplicando las listas de armas convencionales, y conviene trabajar en la elaboración de listados básicos de armamento, tomando como referencia los que ya circulan en otros foros de cooperación internacional como el de la Unión Europea, el Arreglo *Wassenaar* o la lista de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental. Pero, sin una lista común resulta imposible identificar el tipo de armamento objeto de la exportación y si esa exportación cumple o no los criterios previamente fijados⁴⁶.

4. PREVENCIÓN DEL TRÁFICO ILÍCITO

La principal vía por la que una licencia de exportación de armas ligeras que, en un principio, cumple los criterios contenidos en la Posición Común 2008/944/PESC acaba en un destino distinto del previsto que no hubiese sido, *a priori*, objeto de licencia es, sin duda, el corretaje. El corretaje puede derivar en una exportación no deseada por la Unión, cuando una persona física o jurídica residente en la Unión desarrolla actividades de transferencia de armas que tienen como principal objetivo eludir los embargos decretados a nivel nacional, por la propia UE, por la NN.UU. o por la OSCE, o, en definitiva, en contra de los criterios contenidos en el *Código de Conducta* de la UE, plasmado en la Posición común 2008/944/PESC⁴⁷.

⁴⁵ *Report of the Group of Governmental Experts to examine the feasibility, scope and draft parameters for a comprehensive, legally binding instrument establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms*, 26 de agosto de 2008 (A763/334), pp. 13 y ss.

⁴⁶ Sobre la importancia de acordar un listado común equipos militares sobre el cual realizar los informes estatales en el futuro Tratado de Comercio de Armas en HOLTON, P. y BROMLEY, M., «Implementing an Arms Trade Treaty», *loc. cit.*, pp. 20-25.

⁴⁷ Para prevenirlo es necesario ejercer un control sobre «los corredores de armas residentes o establecidos en el territorio de la Unión Europea y la actividades de corretaje que se realizan en el territorio de los Estados miembros. Este control debe abarcar las actividades de las personas y entidades que, en su condición de representantes concesionarios o corredores, negocian u organizan transacciones que incluyen la transferencia de armas y equipo militar entre países extranjeros», Tercer Informe Anual con Arreglo a la Disposición Operativa n.º 8 del Código de Conducta..., *doc. cit.*, p. 3.

Aplicando un control sobre el corretaje se evitaría que el destinatario de una exportación que se encuentre en las circunstancias adecuadas para que se le conceda una licencia de exportación de armas procedentes de la UE decida, a su vez, venderlas a una persona física o jurídica que sí se encuentra en un Estado cuyas circunstancias hubiesen justificado la denegación de la autorización. Este tipo de situaciones provocan que el régimen de exportaciones de la UE deje de ser efectivo y se convierta en una parte más del engranaje de un proceso de exportaciones más largo y complejo, pero que puede terminar en una operación ilícita o que no se ajuste a los criterios adoptados en la Unión.

Las posibilidades de que las exportaciones de armas ligeras procedentes de la UE tengan un destino al margen de los criterios de la Posición Común 2008/944/PESC sólo pueden disminuir a través de un control estricto de las labores de corretaje. El diseño de un procedimiento de control del corretaje requiere un acuerdo político previo y una plasmación del mismo en las legislaciones y procedimientos administrativos de los Estados miembros. En esta línea están trabajando los Estados desde 2002, cuando en el informe anual se incluyó la necesidad de crear una certificación de usuario final que especificase los datos del exportador y el destino final del equipo objeto de la exportación, de tal manera que pueda controlarse la re-exportación del bien y prohibirla en caso de que el destino final incumpla los criterios del *Código de Conducta*⁴⁸. Igualmente, en los casos en los que a los Estados miembros se les solicite una licencia de tránsito o trasbordo de productos para cualquiera de los bienes que están incluidos en la lista común, debería de aplicárseles los mismos criterios que a los productos anteriormente mencionados.

El control del corretaje resulta tan crucial a la hora de prevenir las exportaciones ilícitas, contrarias al *Código de Conducta*, que el Consejo, a propuesta del grupo COARM, decidió que las medidas para ese control pasaran a convertirse en una Posición Común⁴⁹, cinco años antes de que lo fuese el propio *Código de Conducta*. Esta Posición Común exige que, para el ejercicio de las actividades de corretaje en algunos de los Estados miembros, deba obtenerse una licencia previa del país donde resida o esté establecido el corredor y que éste, a su vez, obtenga una autorización para el

⁴⁸ Cuarto Informe Anual con Arreglo a la Disposición Operativa n.º 8 del Código de Conducta ... *doc. cit.*, pp. 2-3.

⁴⁹ Véase Posición Común 2003/468/PESC de 23 de junio de 2003, sobre el control del corretaje de armas, *DO L 156 25.06.2003*, p. 79.

ejercicio de sus funciones y esté registrado como tal. Sin embargo, no todos los países miembros tienen legislación nacional sobre corretaje para poder establecer este tipo de mecanismo de control⁵⁰.

La adopción de legislaciones y procedimientos comunes en materia de exportación de armas convencionales será un reto para la aplicación efectiva de un futuro Tratado sobre Comercio de Armas, teniendo en cuenta la diversidad normativa y, en algunos casos, la ausencia o vacíos legales que existen en algunos Estados exportadores o importadores de armas convencionales. En este sentido, la asistencia técnica-legal será imprescindible, y así lo han creído las NN.UU y la UE que llevan varios años organizando y financiando seminarios de información y formación a personal de los Estados participantes en la Conferencia de 2002. Pero es muy probable que el control de corretaje no sea uno de los aspectos fáciles de tratar y prioritarios para una regulación inmediata en el Tratado sobre Comercio de Armas, al menos así se pone de manifiesto en las conclusiones elaboradas por el Grupo de Expertos Gubernamentales⁵¹. Sin embargo, en las declaraciones realizadas por el enviado especial de la UE, en la primera sesión del Comité Preparativo de la Conferencia, se puso de manifiesto el convencimiento de la Unión sobre la necesidad de desarrollar medidas y procedimientos administrativos nacionales en los Estados partes del Tratado, imprescindibles para controlar la autorización de licencias de exportación. Igualmente, la UE reiteró su ofrecimiento para asistir a los futuros Estados

⁵⁰ En el compendio de prácticas acordadas por los Estados miembros en el marco del Código de Conducta para el corretaje, se contemplaba que los controles debían abarcar las actividades que desarrollasen personas físicas o entidades como agentes, comerciantes o corredores en la negociación u organización de las transacciones de compra-venta o mediación. Estos controles deberían de incluir la creación de un registro que tuviese en cuenta los antecedentes de los corredores cuando éstos solicitan la autorización para una determinada operación de corretaje. Además, también se propone que los controles previstos deberían ir acompañados de sanciones efectivas (Quinto Informe Anual con Arreglo a la Disposición Operativa n.º 8 del Código de Conducta de la Unión Europea en Materia de Exportación de Armas (DO C 320 de 31.12.2003, pp. 4-5).

⁵¹ Véase *Report of the Group of Governmental Experts to examine the feasibility, scope and draft parameters for a comprehensive, legally binding instrument establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms*, doc. cit., pp. 16 y ss. Véase, también, la propuesta de la Comisión a favor de mejorar la normativa comunitaria con vistas a combatir el tráfico ilícito de armas ligeras por parte del crimen internacional organizado, sobre la base de lo que dispone el artículo 10 del Protocolo de Naciones Unidas sobre Armas de Fuego (*Firearms for Civilian Use: Comisión Proposes Stricter Rules to Combat Illicit Trafficking*, Bussels, 31 May 2010, IP/10/635).

partes del Tratado en este proceso de adaptación de las legislaciones nacionales⁵².

5. VOCACIÓN INTERNACIONAL DEL RÉGIMEN DE COMERCIO DE ARMAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Otro de los elementos más interesantes que constituyen el régimen de exportación de armas convencionales de la UE es su vocación internacional. Todos los elementos del régimen anteriormente descritos pueden ser asumidos por terceros Estados, siempre que estén convencidos de la necesidad de limitar las exportaciones de armas convencionales, especialmente las armas ligeras⁵³. Y así se desprende del tenor de la disposición operativa número 11 del *Código de Conducta*, que recoge que los Estados miembros harán todo lo posible para promover que otros Estados exportadores se adhieran a los principios del *Código*. Por ello, desde los primeros años de aplicación del *Código* se ha producido la adhesión de terceros Estados de manera continuada: en principio de países asociados de Europa Central y Oriental y Chipre, hoy miembros de pleno derecho, de los países de la Asociación Europea de Libre Comercio que participan en el Espacio Económico Europeo y, también, de Canadá. En 2002, ya se habían unido al diálogo para la asunción del Código de Conducta países como Malta, Croacia y Turquía. Estos Estados no sólo se comprometen a cambiar su política de exportación sino, también, su normativa interna. De hecho, el Grupo COARM, en 2004, envió una serie de cartas a las autoridades de Albania, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, la Ex República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Moldavia, Serbia y Montenegro, Suiza y Ucrania, recordándoles el contenido del Código de Conducta y preguntándoles en qué medida sus legislaciones nacionales se estaban adaptando para garantizar la ejecución práctica del contenido del Código⁵⁴. Sin duda, el apoyo de los EE.UU

⁵² BAUWENS, W., *First Session of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty*, Nueva York, 21 de julio 2010, parr. 3-5.

⁵³ Sobre esta cuestión se recomienda la interesante reflexión sobre la aplicación del «multilateralismo eficaz» de la UE en su apoyo a un tratado internacional sobre el comercio de armas de GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «El apoyo de la Unión Europea al Tratado sobre el Comercio de Armas: Una apuesta concreta por el multilateralismo eficaz», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 22, 2010, pp. 1-15.

⁵⁴ Séptimo Informe Anual con Arreglo a la Disposición Operativa n.º 8 del Código de Conducta de la Unión Europea en Materia de Exportación de Armas, DO C 328, de 23.12.2005, p. 2.

ha constituido una de las principales bazas de la UE en su tarea de internacionalizar el régimen de exportación de armas convencionales. El 18 de diciembre de 2000, EE.UU. junto a los Estados miembros de la UE firmaron una declaración sobre responsabilidades de los Estados y transparencia en el ámbito de las exportaciones de armamento. Este compromiso, a pesar de haber pasado por diversas vicisitudes, actualmente parece haber mejorado sus expectativas, desde que la Administración Obama ha mostrado su apoyo a la conclusión de un Tratado Internacional sobre Comercio de Armas y se ha comprometido a participar activamente en la Conferencia que tendrá lugar en 2012.

La segunda manifestación de la vocación internacional del régimen consiste en exportar la experiencia y el conocimiento que han adquirido los Estados miembros, a lo largo de los años de desarrollo de su propio régimen, a terceros Estados que están comenzando a asumir una política restrictiva de comercio de armas. La experiencia de los Estados miembros, tanto en el campo técnico como administrativo, ha propiciado que puedan formar y asesorar a terceros Estados en el marco de las iniciativas ofertadas por las NN.UU. para conseguir un mayor nivel de concienciación y de apoyo a favor de la creación de un régimen internacional de exportaciones de armas convencionales. El apoyo técnico y, además, financiero, prestado por la Unión ha tenido su soporte en la Decisión 2009/42/PESC del Consejo de 19 de enero de 2009, por la que la UE se compromete a desarrollar una serie de actividades destinadas a promover entre terceros países un tratado sobre comercio de armas, siguiendo la filosofía del «multilateralismo eficaz, contenida en la Estrategia Europea de Seguridad⁵⁵. Pero, anteriormente, la Unión ya había promovido y participado activamente en seminarios celebrados en diversas regiones como, por ejemplo, el Seminario sobre Exportaciones de Armamento Convencional, en el marco del foro regional de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) en febrero de 2001, o el celebrado en Varsovia y en Nicosia en enero y junio de 2001, respectivamente⁵⁶. A lo largo de los últimos años, las actividades

⁵⁵ DO L 17 de 22.01.2009, p. 39. Esta decisión fue revalidada a través de la Decisión 2010/336/PESC del Consejo de 14 de junio de 2010 relativa a las actividades de la UE en apoyo al Tratado de Comercio de Armas.

⁵⁶ Claro ejemplo de ello son los Seminarios de Información a los Balcanes Occidentales, Rumania y Bulgaria que tuvieron lugar en Sarajevo el 31 de octubre de 2006 y otro el 4 de mayo de 2007 en Zagreb, los seminarios en los países de Europa Sudoriental que se celebraron del 4 al 6 de 2008 en Eslovenia y en junio de 2009 en Tirana (Albania). También se han organizado seminarios para los países norteafricanos como los del 17 y 18 de diciem-

exteriores de sensibilización e información a terceros Estados no han cesado. Incluso, los Estados miembros habían adoptado, en 2008, una Acción Común relativa al respaldo de las actividades de la UE destinadas a fomentar el control de la exportación de armas y los principios y criterios del *Código de Conducta*⁵⁷.

En el ámbito de las armas ligeras y de pequeño calibre, la actuación de la Unión Europea ha ido más allá, asistiendo a los países que solicitaban ayuda para controlar o suprimir sus excedentes de armas. Igualmente, ha promovido la creación de inventarios nacionales de armas de tenencia legal, sobre la base de los cuales elaborar una legislación nacional restrictiva en materia de armas de pequeño calibre, acompañada de sanciones penales y un control administrativo eficaz. La contribución financiera y técnica de la UE se ha insertado, fundamentalmente, en programas y proyectos promovidos por las NN.UU., el Comité Internacional de la Cruz Roja y otras organizaciones internacionales, además de organizaciones no gubernamentales y acuerdos regionales⁵⁸.

La última manifestación de la vocación internacional del régimen de comercio de armas de la Unión está siendo el protagonismo de los Estados miembros de la UE en el marco de las iniciativas promovidas por las NN.UU., su participación en la preparación de la Conferencia Internacional y en el diseño de algunas de las actividades de promoción. Hasta la fecha, la UE y sus Estados miembros son los que acumulan mayor número de intervenciones y propuestas en las sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia que se han celebrado hasta el momento. Especialmente, llama la atención la intervenciones de los representantes de la Unión, cuando se trata de poner de manifiesto la necesidad de que considerar que el futuro régimen internacional de comercio de armas tendrá un carácter evolutivo y deberá perfeccionarse en las distintas conferencias de revisión que podrán celebrarse cada cinco años⁵⁹. Esta afirmación se realiza desde la

bre de 2009 en Rabat, en el que participaron representantes de Argelia, Egipto, Libia, Marruecos y Túnez. Las actividades de formación exterior, a través de talleres, también, han sido significativas, como la desarrollada en Ucrania, en diciembre de 2009.

⁵⁷ Acción Común 2008/230/PESC, DO L 75 18.03.2008, p. 81.

⁵⁸ En artículos 3 y 4 de la Acción Común del Consejo sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, por la que se deroga la Acción común 1999/34/PESC (2002/589/PESC, DO L 191 *cit.*)

⁵⁹ Véanse BAUWENS, W., *First Session of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty*, *doc. cit.*; GIANNELLA, A., *Statement on*

experiencia de la Unión sobre los cambios que ha sufrido su propio régimen de control de comercio de armas en los últimos 14 años y por el constante ofrecimiento que la Unión hace, en todas sus declaraciones, al resto de los Estados participantes en el Comité Preparatorio de compartir su experiencia a la hora de desarrollar un borrador de tratado⁶⁰. Todo esto hace pensar que la futura propuesta de Tratado será deudora de muchos de los elementos que constituyen el régimen de exportación de armas ligeras de la UE. Este protagonismo de la Unión empezó a consolidarse hace ya tiempo, como pudo verse en la Conferencia de las NN.UU. sobre comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras, que tuvo lugar en julio de 2001, cuando la UE presentó un Plan de Acción Global, en el que resultaba prioritaria la aplicación de sus criterios comunes de exportación. En 2005, la Unión refrendó el principio de un Tratado sobre el Comercio de Armas y en octubre de ese mismo año, el Consejo de Ministros aprobó una serie de conclusiones en apoyo a la Resolución 61/89 de la Asamblea General⁶¹. Desde entonces, los Estados miembros participaron activamente en el Grupo de Expertos Gubernamentales promovido por el Secretario General de Naciones Unidas para evaluar la viabilidad de aplicar parámetros generales de control de comercio de armas convencionales y recogerlos en un acuerdo internacional⁶². El 11 de diciembre de 2006 y el 18 de junio de 2007,

Behalf of the European Union on Transparency Provision and Implementation Support Unit of the Arms Trade Treaty, Comité Preparatorio para el Tratado sobre Comercio de Armas, Nueva York, 12 de julio de 2011; GIANNELLA, A., *Statement on Behalf of the European Union on Final Provisions of the Arms Trade Treaty*, Comité Preparatorio para el Tratado sobre Comercio de Armas, Nueva York, 13 de julio de 2011, ZIMONYI, A., *Statement on Behalf of the European Union on Parameters on Arms Trade Treaty*, Comité Preparatorio para el Tratado sobre Comercio de Armas, Nueva York, 1 de marzo de 2011; SÁNDORFI, E., *Statement on Behalf of the European Union on General Comments on the Revised Chair's Draft Paper*, Comité Preparatorio para el Tratado sobre Comercio de Armas, Nueva York, 3 de marzo de 2011.

⁶⁰ GIANNELLA, A., *Statement on Behalf of the European Union on Final Provisions of the Arms Trade Treaty*, *doc. cit.*, parr. 36.

⁶¹ Así se recoge en Acción común 2008/230/PESC, de 17 de marzo de 2008 (*DO L 75*, de 18.03.2008 *citado*) donde se reitera el apoyo a la Resolución 61/89 de la Asamblea General sobre la conclusión de un Tratado sobre Comercio de Armas y se asignan 500.500 euros del presupuesto comunitario para la asistencia y formación a terceros Estados con el fin de que sean capaces de prevenir el tráfico ilícito de armamento convencional.

⁶² Más tarde, en 2008, la Asamblea General decidió mediante su Resolución 61/89 crear un Grupo de Trabajo de Composición Abierta para continuar con el estudio de la aplicación de los parámetros para un futuro Tratado sobre Comercio de Armas. El Grupo se reunió por primera vez en Nueva York, en marzo de 2009 y la Presidencia Checa efectuó las declara-

se adoptó, en las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, la solicitud de un Tratado de comercio de armas jurídicamente vinculante. Evidentemente, esta actuación dejó claro los resultados de la concertación y coordinación que están realizando los Estados miembros en sus políticas nacionales de comercio de armas⁶³.

El bagaje de la UE en el control de las exportaciones de las armas convencionales y el conocimiento que ha adquirido, mediante sus relaciones y asistencia técnica a otros Estados, sobre las posiciones de otros sectores de la sociedad internacional acerca de la conveniencia de concluir un tratado internacional que regule el comercio, hacen de la UE un actor fundamental en este proceso. En primer lugar, su actuación será crucial a la hora de identificar los elementos de consenso sobre la filosofía y criterios del futuro tratado. En segundo lugar, también lo será para acercar posiciones en torno a los mecanismos y procedimientos de concertación. Y por último, para seguir asistiendo y formando a las administraciones de los distintos Estados que se comprometerán a desarrollar un comercio de armas convencionales responsable.

V. CONCLUSIONES

1. La acumulación de armamento convencional en diversas regiones del planeta, desde finales de la Guerra Fría, especialmente como consecuencia del auge del tráfico ilícito de armas ligeras y de pequeño calibre, se ha convertido en un grave peligro para la sociedad internacional, sobre todo porque potencia otras amenazas para la paz y la seguridad internacional, como el crimen internacional organizado y el terrorismo internacional.

2. Desde 1998, la UE ha desarrollado el régimen de control de comercio de armas más avanzado que existe en la actualidad. Además, los Estados miembros de la Unión han apoyado todas las iniciativas provenientes de las Naciones Unidas para concluir un tratado internacional que controle las transferencias de armamento convencional. En 2009, la Asamblea General convocó para 2012 la celebración de un Conferencia Internacional en

ciones en nombre de la UE. En la Decisión del Consejo 2010/336/PESC de 14 de junio de 2010 (*DO L 152/14*, 18.06.2010), la cantidad asignada a proyectos de formación y asesoramiento a terceros Estados fue de 1.520.000 euros, cuya ejecución correspondía al Instituto de Naciones Unidas para el Desarme (UNIDIR).

⁶³ Undécimo Informe Anual con Arreglo al Artículo 8 de la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo por la que se 2definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y Equipos militares, *DO C 265* de 06.11.2009.

la que se negociará un Tratado sobre Comercio de Armas, y en dicha negociación la UE está llamada a ser un actor fundamental. Los principales elementos que caracterizan el régimen de comercio de armas de la UE serán una guía fundamental para el diseño de un instrumento jurídico internacional que evite el tráfico ilícito de armas convencionales.

3. Las principales virtudes del régimen de comercio de armas de la UE son la existencia de unos criterios mínimos que los Estados miembros tienen que tener en cuenta antes de conceder una licencia de exportación. Además, cuenta con un mecanismo de consulta que garantiza una progresiva armonización de las interpretaciones de esos criterios. La UE, también, se ha dotado de una lista común de armamento para, de esa manera, poder garantizar la identificación común, en el territorio comunitario, de los materiales objeto de las transferencias.

4. El corretaje se ha convertido en el mecanismo más fácil para evitar el cumplimiento de los criterios del *Código de Conducta* de la Unión, y su control sigue siendo uno de los principales objetivos de los Estados miembros para prevenir el tráfico ilícito de armas convencionales. Además, el proceso de armonización de los procedimientos y de las legislaciones administrativas de los países de la Unión garantizará la unidad en la lucha contra las transferencias ilegales de armas convencionales.

5. La vocación internacional del régimen de comercio de armas de la UE se ha manifestado en la progresiva adhesión de terceros Estados al *Código de Conducta*. La Unión no ha escatimado esfuerzos financiando y participando activamente en los proyectos y programas de información y formación a terceros Estados en todas las regiones del globo, para que éstos sean conscientes de la necesidad de controlar el comercio de armas convencionales y se muestren favorables a su regulación internacional.

6. Los principales problemas que podrían aparecer durante la celebración de la Conferencia para la conclusión de un Tratado Internacional sobre Comercio de Armas son, en primer lugar, lograr un consenso entre todos los Estados participantes sobre los criterios a fijar para limitar las exportaciones de armas, especialmente, entre el grupo de Estados exportadores y el grupo de los importadores. En segundo lugar, será difícil consensuar un listado común de equipos y armamento convencional y, sobre todo, procurar la convergencia de los listados nacionales con una lista común internacional. En tercer lugar, la armonización de los procedimientos y legislaciones administrativas será una tarea prácticamente imposible en el plano internacional. Por ello, la lucha contra el tráfico ilícito a través del

corretaje es demasiado ambiciosa para esta primera fase de la regulación internacional del comercio de armas. Por último, habrá que confiar en la audacia de los Estados promotores del Tratado a la hora de diseñar unos mecanismos de información y concertación adecuados para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones.

7. A pesar de que todo parece señalar que las aportaciones que los Estados miembros de la Unión están realizando para la conclusión de un futuro Tratado sobre Comercio de Armas serán de crucial importancia, sería demasiado optimista imaginar que el régimen que pudiera establecerse en este instrumento jurídico internacional tendrá un alcance similar al que posee el actual régimen de comercio de armas de la UE. Por tanto, si el tratado llega a concluirse, es probable que en futuros desarrollos y revisiones pueda ir perfeccionándose, al igual que ha ocurrido en los últimos 15 años con el régimen de comercio de armas de la Unión.

EL RÉGIMEN DE COMERCIO DE ARMAS CONVENCIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

RESUMEN: La Asamblea General de las Naciones Unidas ha convocado en 2012 una Conferencia Internacional para la conclusión de un Tratado sobre Comercio de Armas. En el marco de dicha Conferencia, la Unión Europea está llamada a desempeñar un papel fundamental, teniendo en cuenta que posee el régimen de control de exportaciones de armamento convencional más avanzado que existe en la sociedad internacional. A lo largo de estas páginas se realizará un análisis sobre las implicaciones para la seguridad internacional y europea derivadas de la acumulación y el tráfico ilegal de armas convencionales, especialmente de armas ligeras y de pequeño calibre, en muy diversas partes del planeta. También se estudiará el nacimiento y posterior evolución del régimen de control de armas de la Unión. Y, por último, se expondrán los principales elementos que lo caracterizan, con el fin de extraer algunas conclusiones sobre las posibilidades de que éstos sirvan como base para el diseño de un futuro tratado internacional que regule las transferencias de este tipo de armamento.

PALABRAS CLAVES: Unión Europea, armas convencionales, comercio, tráfico ilícito.

EUROPEAN UNION REGIME ON CONVENTIONAL ARMS TRADE

ABSTRACT: The United Nations General Assembly has called an International Conference to conclude a treaty on the arms trade for 2012. In the framework of this conference, the EU is called upon to play a key role, bearing in mind that it possesses the most advanced control regime on conventional arms in international society. In this study, an analysis is made on the implications for international and European security arising from the accumu-

lation and illegal trafficking of conventional arms, especially light, small-calibre arms in various parts of the planet. In addition, it studies the birth and subsequent development of the Union's arms control regime. And finally, it sets out the main elements that characterize the Union's regime in order to deduce certain conclusions on the possibilities that these serve as the basis for the design a future international treaty on the arms trade.

KEY WORDS: European Union, Conventional Arms, Trade, Illicit Traffic.

LE RÉGIME DU COMMERCE DES ARMES CONVENTIONNELLES DANS L'UNION EUROPÉENNE

RÉSUMÉ: L'Assemblée Générale des Nations Unies a convoqué pour 2012 une Conférence internationale en vue de la conclusion d'un traité sur le commerce d'armes. Dans le cadre de cette Conférence, l'Union Européenne doit jouer un rôle essentiel car elle a développé le régime relatif aux exportations d'armes conventionnelles le plus ambitieux dans le domaine international. Tout au long de cette étude on a réalisé une analyse sur les conséquences que pour la sécurité internationale et européenne découlent du cumul et du trafic illégal des armes conventionnelles, en particulier des armes légères et à petit calibre, dans de différentes zones de la planète. On a également étudié la naissance et l'évolution ultérieure du régime de contrôle d'armes au sein de l'Union. Et, finalement, on a exposé les éléments principaux qui caractérisent le régime du commerce des armes dans l'Union afin de tirer quelques conclusions sur ses possibilités pour être utilisés comme référence pour le futur traité international réglant les transferts de ce type d'armement.

MOTS CLÉS: Union Européenne, armes conventionnelles, commerce, trafic illicite.