



Parliamentarians for Global Action
Acción Mundial de Parlamentarios
Action Mondiale des Parlementaires

MANUAL PARLAMENTARIO

PARA PROMOVER LA FIRMA, RATIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN
DEL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS

en consulta con

controlarms

¿QUÉ ES EL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS?

Propósito

Los parlamentarios tienen un papel imprescindible y fundamental que desempeñar en la promoción de la firma, ratificación e implementación del Tratado sobre el Comercio de Armas.

Como rama legislativa del Gobierno, el Parlamento y los parlamentarios han realizado, y continuarán realizando, contribuciones sustantivas a la creación de un tratado sólido ampliamente ratificado e implementado.

Como parlamentarios, y dada su proximidad con los principales encargados de adoptar decisiones en el Poder Ejecutivo del Gobierno, los parlamentarios pueden ejercer considerable influencia constructiva a fin de obtener las firmas, ratificaciones

y finalmente la implementación del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) en sus respectivos países.

El propósito de este manual parlamentario es resaltar, de manera clara y sencilla, las distintas e igualmente importantes maneras en que los parlamentarios pueden proceder y hacer avanzar al TCA de forma duradera y decisivamente positiva.

Por consiguiente, se espera que los parlamentarios de todo el mundo encuentren en este manual una fuente de referencia útil en las múltiples y distintas iniciativas de promoción y de formulación de leyes en que participen para lograr la universalidad del TCA.

El 2 de abril de 2013, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el histórico Tratado sobre el Comercio de Armas, que regula el comercio internacional de armas convencionales, según lo establecido en el texto del propio TCA.

El objetivo del Tratado es promover la paz y la seguridad al poner fin a la transferencia de armas convencionales a los países que sufren inestabilidad o conflictos. Por consiguiente, hace mucho más difícil que los autores de violaciones de los derechos humanos del derecho internacional y del derecho internacional humanitario reciban este tipo de armas.

El TCA es parte de una iniciativa internacional más amplia iniciada en 1997. La intención original fue establecer un conjunto de normas éticas para el comercio de armas que, en última instancia, sería adoptado a nivel inter-

nacional. El TCA fue abordado directamente por vez primera en diciembre de 2006, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 61/89 “Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales”.

La Resolución 61/89 pedía al Secretario General de las Naciones Unidas que recabara las opiniones de los Estados Miembros sobre la viabilidad, alcance y parámetros de un proyecto de instrumento integral, jurídicamente vinculante, que estableciera normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales, y que presentara un informe sobre el tema a la Asamblea General en su sexagésimo segundo período de sesiones.

En diciembre de 2006, 153 Es-

Al 10 de julio de 2013, 79 Estados Miembros de las Naciones Unidas habían firmado y dos habían ratificado el Tratado sobre el Comercio de Armas. Se espera que este número aumente considerablemente antes de finales de 2013

tados Miembros votaron a favor de la resolución número 61/89; veinticuatro países se abstuvieron. La Resolución 61/89 pedía también al Secretario General que estableciera un grupo de expertos gubernamentales, sobre la base de una distribución geográfica equitativa, que examinara la viabilidad, el alcance y los parámetros del proyecto en cuanto instrumento jurídico, y que transmitiera el informe del grupo de expertos a la Asamblea General, para su consideración en su sexagésimo tercer período de sesiones. El 28 de septiembre de 2007, el Secretario General designó un Grupo de Expertos Gubernamentales de 28 países. El grupo se reunió tres veces en 2008 y publicó un informe final.

En 2009, la Asamblea General aprobó la Resolución 64/48 que incluyó la decisión de convocar una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tratado sobre el Comercio de Armas. También en 2009, un Grupo de Trabajo de composición abierta se reunió en dos ocasiones para analizar un Tratado sobre el Comercio

de Armas. Se planificó un total de seis sesiones de dicho grupo; sin embargo, a finales de 2009 la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió, en su Resolución A/RES/ 64/48 [17], convocar a una Conferencia acerca de un Tratado sobre el Comercio de Armas en 2012 “para elaborar un instrumento jurídicamente vinculante con las más altas normas internacionales comunes para la transferencia de armas convencionales”. Se tomó la decisión de que el TCA se acordara por consenso, es decir, que sólo se pudiera adoptar si ningún Estado Miembro de las Naciones Unidas se oponía.

La Conferencia del TCA tuvo lugar del 2 al 27 de julio de 2012, bajo la Presidencia del Embajador Roberto García Moritán, de la Argentina. Si bien se registraron avances significativos en torno a un proyecto de texto, al 27 de julio de 2012, último día la Conferencia, no se había alcanzado el consenso necesario. En diciembre de 2012, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió convocar nueva-

mente a una Conferencia Final del TCA para los días 18 al 28 de marzo de 2013. Al igual que en la Conferencia del TCA de julio de 2012, no se logró el consenso necesario; no obstante, una vez más se realizaron avances sustantivos en torno al texto, esta vez bajo la Presidencia del Embajador Peter Woolcott, de Australia.

El 2 de abril de 2013, la Asamblea General de las Naciones Unidas (en su 71ª Sesión Plenaria) aprobó el Tratado sobre el Com-

ercio de Armas por una votación de 154 a favor, 3 en contra y 23 abstenciones. El TCA se abrió para la firma el 3 de junio de 2013 y, al 8 de julio, 77 Estados Miembros de la ONU habían firmado y 2 habían ratificado el Tratado sobre el Comercio de Armas. Se prevé que este número aumente significativamente durante la Asamblea General de las Naciones Unidas que tendrá lugar en Nueva York en septiembre de 2013, y en adelante.

¿CUAL ES EL PAPEL DE LOS PARLAMENTARIOS EN LA PROMOCION DEL TCA?

PROMOCIÓN

Los parlamentarios desempeñan una función de vital importancia en la promoción del Tratado sobre el Comercio de Armas.

En virtud de su condición de miembros de la rama legislativa del Gobierno, los parlamentarios tienen gran facilidad para llegar a los principales responsables del Poder Ejecutivo para estimularles e instarles a apoyar el Tratado sobre el Comercio de Armas. Muchos legisladores de todo el mundo han aprovechado la proximidad de esta relación para promover el TCA.

En muchos países, los ministros de gobierno fungen también como parlamentarios (lo que incluye en diversos casos los Ministerios de Relaciones Exteriores) y, a la inversa, muchos parlamentarios se convierten en ministros de gobierno. Esta “puerta giratoria” entre los poderes Legislativo y Ejecutivo del Gobierno hace que la función que desempeñan los legisladores en la promoción del TCA adquiera un carácter esencial.

En sentido amplio y general, las distintas funciones de los legisladores en este ámbito comprenden 3 subdivisiones claramente definidas, pero igualmente importantes:

- 1. Promoción**
- 2. Legislación e implementación**
- 3. Supervisión/rendición de cuentas/cumplimiento**

A instancias de Acción Mundial de Parlamentarios, más de 2.100 parlamentarios de 114 países de todo el mundo firmaron la Declaración Mundial Parlamentaria sobre el Tratado sobre el Comercio de Armas de la Coalición Armas Bajo Control entre noviembre de 2011 y julio de 2012. La Declaración contiene un compromiso (asumido por todos los suscribientes) de apoyar el TCA, incluida la promoción para su ratificación e implementación, una vez haya sido adoptado. Acción Mundial de Parlamentarios también envió delegaciones internacionales de parlamentarios miembros a

cada una de las 4 reuniones del Comité Preparatorio (PrepCom) del Tratado sobre el Comercio de Armas que tuvieron lugar entre 2010 y 2012, así como a ambas Conferencias del TCA en 2012 y 2013, al tiempo que organizó una serie de eventos de alto nivel en dichas ocasiones.

Tras acordarse el Tratado sobre el Comercio de Armas, el 2 de abril de 2013, Acción Mundial de Parlamentarios lanzó su Campaña Global Parlamentaria para la Firma, Ratificación e Implementación del Tratado sobre el Comercio de Armas.

Actualmente, los parlamentarios miembros de Acción Mundial de Parlamentarios en más de 50 países de todo el mundo mantienen comunicación activa con sus colegas en el Parlamento, con el Poder Ejecutivo (Ministerios de Relaciones Exteriores) y con otras partes interesadas, para promover la pronta firma y ratificación del TCA.

Acciones que los parlamentarios pueden tomar para promover el

TCA:

- Debatir el TCA en las reuniones de las Comisiones Parlamentarias correspondientes.
- Solicitar a los Presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado que incluyan el tema de la firma y ratificación del TCA en las agendas/ programas de trabajo de las sesiones plenarias de ambas cámaras del Parlamento.
- Hacer preguntas parlamentarias o presentar mociones en el Parlamento en apoyo a la firma y ratificación del TCA.
- Contactar a los funcionarios gubernamentales pertinentes a fin de tener más información, así como estimular la firma y ratificación del TCA y exhortarlos a que presenten al Parlamento legislación adecuada para que éste la considere y apruebe la ratificación del TCA.
- Establecer lazos con los medios (tradicionales y redes sociales), para ampliar el apoyo al TCA entre la población general.

LEGISLACIÓN E IMPLEMENTACIÓN

Una de las prerrogativas más importantes de los parlamentarios es como hacedores de leyes. Antes de que se conviertan en leyes, hay que introducir los respectivos proyectos, hay que redactarlos y estos deben ser objeto de debate. Lo mismo sucede con todas las leyes que procuran introducir tratados internacionales en el derecho nacional. Las distintas áreas de responsabilidad directa de los legisladores en este sector se pueden resumir de la siguiente forma:

- Los parlamentarios en muchos países deben ponerse de acuerdo de antemano en torno a la ratificación de un tratado internacional antes de que el Gobierno pueda depositar formalmente un instrumento de ratificación o de adhesión en las Naciones Unidas. Por lo general, el Gobierno presenta un proyecto de ley de ratificación al Parlamento, y el Parlamento lo estudia para tomar una decisión.
- En el momento de la ratificación, o en adente, el Gobi-

erno presentará legislación para la entrada en vigor del TCA en el derecho nacional. Es responsabilidad de los legisladores revisar y modificar la legislación (antes de la adopción) para asegurar que cumpla plenamente con las obligaciones contraídas por el Estado al convertirse en parte del TCA.

- En muchos países, los miembros del Parlamento pueden iniciar la legislación, por sí mismos o a través de comisiones parlamentarias, sin acción del Gobierno, a fin de que se implemente un tratado como parte del derecho nacional. Esta es una prerrogativa clave que todos los parlamentarios deben tener en cuenta y estar preparados para actuar en lo que respecta al TCA. Si bien la aprobación del gobierno será necesaria en última instancia, esta es una “herramienta” importante que los parlamentarios tienen a su disposición a fin de iniciar el proceso con miras a la aplicación del TCA en sus respectivos países.
- Los parlamentarios desempeñan un papel crucial en la

redacción de la legislación con miras a implementar los contenidos en el contexto nacional. Cuando se trata de implementar tratados internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, tales como Acción Mundial de Parlamentarios, pueden ofrecer amplia experiencia y asesoramiento en esta área.

SUPERVISIÓN/ RENDICIÓN DE CUENTAS/ CUMPLIMIENTO

En la mayoría de los países democráticos el gobierno se divide en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esto se conoce como “separación de poderes”, y tiene como propósito garantizar un sistema adecuado de “controles y contrapesos” entre los poderes del Estado. El Poder Legislativo tiene la responsabilidad particularmente importante de asegurar que el Poder Ejecutivo cumpla en todo momento las obligaciones adquiridas en virtud de los instrumentos legales nacionales, regionales e internacionales.

Por lo tanto, en el contexto del Tratado sobre el Comercio de Armas, el papel fundamental de los parlamentarios de garantizar su eficacia no termina con la implementación de sus disposiciones en el contexto nacional para que entre en vigor en virtud de la legislación nacional.

En muchos países, el Poder Ejecutivo tiene la obligación de informar de forma periódica al Parlamento y a la comisión parlamentaria correspondiente las medidas que ha adoptado para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas en virtud de la legislación nacional, regional e internacional. No sólo eso, sino que en algunos casos, el Poder Ejecutivo también debe obtener la aprobación del Parlamento para sus propuestas de planes de implementación y cumplimiento de las leyes nacionales, regionales o internacionales.

En estrecha relación con lo anterior, y con el fin de implementar este tipo de leyes, el Poder Ejecutivo en muchos países debe presentar al Parlamento planes presupuestarios para su aprobación. De este modo, los

parlamentarios desempeñan un papel decisivo pues las propuestas de planes y presupuestos elaborados en relación con dicha implementación deben satisfacer sus criterios de eficacia a fin de cumplir con los propósitos establecidos.

También, y en forma paralela, en muchos países, el Poder Ejecutivo está obligado a presentar al Parlamento informes periódicos sobre sus actividades para su revisión y aprobación. En algunos casos, no puede tomar medidas sin la aprobación parlamentaria.

¿Cuáles son las distintas prerrogativas de los parlamentarios en los Estados Miembros del TCA?

- Los Gobiernos y los Ministerios de Defensa que importen armas convencionales deben presentar sus planes y propuestas de presupuesto al Parlamento, al menos para consultas y, en algunos casos, para su aprobación. En este caso, antes de otorgar su aprobación, los parlamentarios deben estar seguros de que dicha importación de armas no contravenga ninguna de las dis-

posiciones del Tratado sobre el Comercio de Armas. El TCA requiere la presentación de informes, que son de particular importancia en este sentido.

- Los Gobiernos y los Ministerios de Defensa que proponen exportar o transferir armas convencionales con frecuencia deben consultar y obtener la aprobación del Parlamento antes de que se produzca dicha exportación o transferencia. En este caso, antes de dar su aprobación, los parlamentarios deben estar seguros de que dicha transferencia de armas no contravendrá ninguna de las disposiciones del Tratado sobre el Comercio de Armas. El TCA comprende requisitos de presentación de informes en relación con las exportaciones que son de particular importancia en este sentido.
- En muchos países, los Parlamentos deben aprobar (anualmente o según corresponda) las propuestas de presupuesto del Gobierno o del Ministerio de Defensa. En este caso, los miembros del Parlamento deben estar seguros de que

nada en el proyecto de presupuesto contravenga (o pueda contravenir) las obligaciones del país en virtud de las disposiciones del Tratado sobre el Comercio de Armas.

- En caso de que se revele información por parte de los medios de comunicación o de investigaciones de la sociedad civil, que el Poder Ejecutivo ha tomado acciones, o está estudiando tomar acciones, que puedan ser contrarias a las obligaciones del Estado en virtud del Tratado sobre el Comercio de Armas,

los parlamentos en muchos países tienen la capacidad de organizar audiencias públicas o exigir a los funcionarios o ministros del Gobierno que se presenten a una audiencia parlamentaria y proporcionen una aclaración relativa a todas las acusaciones de ese tipo. Por tanto, los parlamentarios tienen un importante poder de investigación y verificación para asegurar que el Poder Ejecutivo cumpla a cabalidad con el TCA en los países que son parte de este Tratado.

NOTAS FINALES

1. El Tratado sobre el Comercio de Armas está disponible en todos los idiomas de trabajo oficiales de las Naciones Unidas en: <http://www.un.org/disarmament/ATT/>
2. La Declaración Mundial Parlamentaria sobre el TCA de Armas Bajo Control y la lista de 2.100 parlamentarios de 114 países de todo el mundo que firmaron la Declaración está disponible en: <http://controlarms.org/en/parliamentarian-declaration/>
3. Hay más información disponible sobre la Campaña Global Parlamentaria para la Firma, Ratificación e Implementación del Tratado sobre el Comercio de Armas en: <http://www.pgaction.org/activity/2013/mps-actively-promoting-pga-att-signature-and-ratification.html>

“El Tratado sobre el Comercio de Armas proporcionará un eficaz instrumento disuasorio contra los flujos de armas excesivos y desestabilizadores, particularmente en las regiones propensas a los conflictos. Hará que sea más difícil que las armas... lleguen a manos de caudillos, piratas, terroristas y criminales, o que se utilicen para cometer graves violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. La adopción del Tratado sobre el Comercio de Armas es una evidencia más de lo que puede lograrse mediante la colaboración de los gobiernos y la sociedad civil a través de las Naciones Unidas.”

**- Ban Ki-moon,
Secretario General de las Naciones Unidas
3 de junio de 2013**

