



ENVÍOS LETALES

EL TRATADO SOBRE
EL COMERCIO DE ARMAS
Y LOS CONTROLES
DE TRANSPORTE

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



TA-R

Amnesty International Publications

Publicado originalmente en julio de 2010 por

Amnesty International Publications
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Reino Unido
www.amnesty.org

IPIS vzw
Italiëlei 98a
2000 Antwerpen
Belgium
www.ipisresearch.be

TransArms
<http://transarms.org>

© Amnesty International Publications 2010

Índice AI: ACT 30/015/2010

Idioma original: inglés.

Edición española a cargo de:
EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI)
Valderribas, 13.
28007 Madrid
España

Amnistía Internacional es un movimiento mundial, formado por 2,8 millones de simpatizantes, miembros y activistas de más de 150 países y territorios, que hacen campaña para acabar con los abusos graves contra los derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

TransArms, fundada en 2002, es una organización sin ánimo de lucro radicada en Estados Unidos que se dedica al análisis y vigilancia de la logística de las transferencias de armas convencionales y no convencionales. TransArms mantiene un gran banco de datos para vigilar a las compañías de transporte e intermediación que han estado o están implicadas en el transporte de equipos militares por tierra, mar y aire.

IPIS vzw es un centro de investigación radicado en Bélgica que lleva a cabo labores de investigación-acción en profundidad centradas en el impacto de los flujos de armas en los conflictos y el subdesarrollo; el papel de la explotación de los recursos naturales en la mala gobernanza y la corrupción; y la financiación de los conflictos y la responsabilidad social corporativa.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



ÍNDICE

1/INTRODUCCIÓN	3
2/DETENER LAS TRANSFERENCIAS INTERNACIONALES NO AUTORIZADAS E ILÍCITAS DE ARMAS	5
3/IMPEDIR LAS TRANSFERENCIAS IRRESPONSABLES DE ARMAS A ESCALA INTERNACIONAL	10
ESTUDIO DE CASO 2009-10: MUNICIONES DE RACIMO Y COMPONENTES TRANSPORTADOS POR NAVÍOS EUROPEOS	13
ESTUDIO DE CASO EN 2008: ARMAS HACIA LA REGIÓN DE LOS GRANDES LAGOS EN UN VUELO DE PASAJEROS FRANCÉS	17
4/ ¿CÓMO DEBE UN TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS CONTROLAR EL TRANSPORTE DE ARMAS?	22
(i) CONTROL DE AERONAVES Y EMBARCACIONES DE SU PABELLÓN	26
(ii) CONTROL DEL TRANSPORTE DE ARMAS EN LA JURISDICCIÓN DE UN ESTADO	27
(III) CONTROL A LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE ARMAS QUE OPERAN DESDE LA JURISDICCIÓN DE UN ESTADO	29
(iv) INCORPORACIÓN DE LOS ACUERDOS DE TRANSPORTE EN LA EVALUACIÓN DEL RIESGO DE EXPORTACIÓN DE ARMAS	30
5/CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES	32
RECOMENDACIONES	33

1/INTRODUCCIÓN

«La mayor parte de lo que transportábamos eran AK nuevos más la munición. Está todo empaquetado en bolsas de plástico y en un estado excelente [...] Es una operación muy rutinaria para nosotros [...] Sabemos que hay una guerra. No estamos implicados en ella porque sólo somos pilotos de transporte [...] Hacemos cerca de 80 a 90 horas de vuelo al mes [...] Es muy fácil. Salir del hotel, hacer una horita ahí y dos horas en tierra y estás de vuelta a tiempo para la cena.»

Piloto británico describiendo el transporte aéreo de rifles de asalto Kalashnikov y munición en 2000 desde Ruanda y Uganda a la ciudad de Kisangani, en la República Democrática del Congo, entonces en poder del grupo de oposición Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD-Goma)¹

La reglamentación eficaz del comercio mundial de armas convencionales debe incluir disposiciones adecuadas para controlar el movimiento físico de armas a través de las fronteras internacionales. El Tratado sobre el Comercio de Armas propuesto debe diseñarse de modo que impida las transferencias internacionales no autorizadas o irresponsables de armas, municiones y material relacionado; así, debe exigir a los Estados que impongan controles eficaces y requisitos relativos a la publicación de información sobre el transporte y los transportistas de armas, incluidas las Zonas de Libre Comercio. Sin esas condiciones, el Tratado sobre el Comercio de Armas no logrará corregir las graves deficiencias en los controles sobre las transferencias internacionales de armas, y se privará a los Estados de una herramienta clave para impedir las transferencias de armas cuando se considere probable que éstas pueden ser utilizadas para violar los derechos humanos y destruir vidas y medios de subsistencia, en contra del derecho internacional.

Este informe se basa en la labor de investigación llevada a cabo recientemente por Amnistía Internacional, Transarms y el International Peace Information Service (IPIS). Parte de este material forma parte de un estudio más amplio sobre el papel de la aviación civil en la logística militar y el comercio y tráfico de armas, que IPIS y Transarms publicarán en los próximos meses.

El presente informe pone de relieve que la inadecuada reglamentación del transporte de armas es un problema mundial, que no se limita a las jurisdicciones donde los controles

¹ Entrevista grabada para Oxfam Reino Unido, 22 y 23 de febrero de 2000. Amnistía Internacional tiene una transcripción de la entrevista.

sobre las transferencias de armas son débiles. Documenta transferencias internacionales de armas recientes con un riesgo considerable de que se utilicen para cometer o facilitar violaciones graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, cuyo transporte ha sido realizado por compañías de transporte registradas en los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (China, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia y Reino Unido) utilizando embarcaciones y aviones con pabellón o “bandera” de Estados europeos: países que en teoría cuentan con estrictos controles sobre las *exportaciones* de armas, pero que en muchos casos siguen aplicando unos controles inadecuados sobre las actividades de transporte de armas de aviones, embarcaciones y proveedores de servicios de transporte dentro de sus jurisdicciones territoriales.

Los desiguales controles nacionales sobre el transporte de armas, así como la diferente puesta en práctica a escala nacional de las normas internacionales vigentes en materia de transporte de armas y mercancías peligrosas, han dado como resultado un conjunto fragmentario de reglamentos que continúa socavando la capacidad de los Estados de regular adecuadamente las transferencias internacionales de armas. Los vacíos legales resultantes, buscados o por omisión, siguen permitiendo transferencias internacionales de armas que se utilizan para cometer o facilitar violaciones graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. El Tratado sobre el Comercio de Armas ofrece una oportunidad excelente para definir unas normas internacionales comunes para lograr una adecuada reglamentación del movimiento físico de las armas convencionales.

¿QUIÉNES SON LOS TRANSPORTISTAS DE ARMAS?

El término “proveedores de servicios de transporte” se utiliza en este informe para designar:

- (i) a las compañías de transporte (entidades que poseen u operan barcos, aeronaves y otros vehículos responsables del transporte físico de las mercancías a través de las fronteras internacionales); y
- (ii) a las entidades implicadas en la organización del transporte de mercancías (incluidos consignatarios y corredores marítimos, agentes transitarios y fletadores).

Este segundo grupo de actores se ajusta a la definición de “agentes de transporte” desarrollada en el informe de 2001 del ‘Grupo de Expertos Gubernamentales de la ONU sobre actividades de intermediación, en particular las de carácter ilícito, relacionadas con las armas pequeñas y armas ligeras, incluidas las realizadas por agentes de transporte y las transacciones financieras’.²

² Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales establecido en virtud de la resolución 54/54 V de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1999 (A/CONF.192/2)*, 11 de mayo de 2001, página 25.

2/DETENER LAS TRANSFERENCIAS INTERNACIONALES NO AUTORIZADAS E ILÍCITAS DE ARMAS

Todos los Estados miembros de la ONU tienen obligaciones legales de imponer controles al transporte de armas en algunos casos para impedir las transferencias internacionales no autorizadas o ilícitas de armas.³ Reconociendo la autoridad legal de los Estados sobre los buques y aeronaves registrados en sus jurisdicciones, la mayoría de los embargos de armas impuestos por el Consejo de Seguridad de la ONU exigen a todos los Estados que impidan el suministro de armas y otro material embargado utilizando embarcaciones o aeronaves con su bandera a regiones o entidades sujetas a embargo.⁴ Muchos embargos de armas del Consejo de Seguridad de la ONU también exigen a los Estados que impidan el suministro directo o indirecto de armas por parte de sus nacionales, una obligación que incluye a los nacionales que intervienen en el transporte de armas internacionalmente a regiones o entidades sujetas a embargo.

Más allá de las obligaciones específicas establecidas por los embargos de armas vinculantes impuestos por el Consejo de Seguridad de la ONU, numerosos Estados han reconocido el papel que han desempeñado algunos proveedores de servicios de transporte ayudando a transferir cargamentos de armas internacionalmente a usuarios o para usos finales ilícitos o no autorizados. Así se reconocía en el Informe 2007 del Grupo de expertos para prevenir, combatir y eliminar la intermediación ilícita en el comercio de armas pequeñas y armas ligeras, donde se recomendaba que se debe alentar a todos los Estados a regular adecuadamente mediante sus legislaciones nacionales las "actividades estrechamente relacionadas" de intermediación de armas,

³ El término "transferencia de armas no autorizada" se utiliza en este documento para indicar la transferencia o desviación de armas convencionales para un uso o usuario finales no específicamente autorizados por el Estado exportador o importador. El término "transferencia de armas ilícita" se utiliza para indicar una transferencia de armas que infringe las leyes nacionales o internacionales que rigen la transferencia de armas convencionales.

⁴ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, artículo 94 y pássim; Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago), capítulo III y pássim. Resolución 1132 del Consejo de Seguridad de la ONU (8 de octubre de 1997) sobre Sierra Leona, párr. 6; Resolución 1521 (22 de diciembre de 2003) del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Liberia, párr. 2(a); Resolución 1333 (19 de diciembre de 2000) del Consejo de Seguridad de la ONU sobre el Afganistán bajo el control de los talibanes, párr. 5(a); y otras resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Sudán, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Somalia, Eritrea y Etiopía.

incluido el "transporte [y] expedición de carga".⁵ Las recomendaciones del Grupo, a cuya puesta en práctica por parte de todos los Estados exhortó una resolución de la Asamblea General de la ONU de 2007, respaldada por 179 Estados, reflejan las conclusiones generales alcanzadas por los grupos de investigación creados por el Consejo de Seguridad de la ONU, así como los informes de investigación de Amnistía Internacional y otras organizaciones no gubernamentales. Este amplio y detallado corpus de investigación ha puesto de relieve el papel fundamental que desempeñan empresas de transporte, propietarios de buques y aeronaves, corredores marítimos, fletadores y expedidores de carga en el suministro de cargamentos de armas y munición a Estados y grupos armados de oposición sometidos a embargo y a quienes cometen violaciones graves del derecho internacional.⁶

Un agente de la policía de aduanas italiana inspecciona un contenedor en el puerto de Gioia Tauro tras el decomiso de más de 8.000 fusiles Kalashnikov, ametralladoras y otras armas
© Particular



⁵ Naciones Unidas, *Informe del Grupo de expertos gubernamentales establecido en cumplimiento de la resolución 6/81 de la Asamblea General encargado de estudiar nuevas medidas encaminadas a afianzar la cooperación internacional para prevenir, combatir y eliminar la intermediación ilícita en el comercio de armas pequeñas y armas ligeras (A/62/163)*, 30 de agosto de 2007, párr. 10, 63(iii); Resolución de la Asamblea General de la ONU A/RES/62/47, párrafo 3 (votada el 5 de diciembre de 2007)

⁶ Por ejemplo, Naciones Unidas, Informe del Grupo de expertos gubernamentales establecido en cumplimiento de la resolución 54/54V de 15 de diciembre de 1999 (A/CONF.192/2), 11 de mayo de 2001; Amnistía Internacional, *Sangre en la encrucijada. En defensa de un Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas* (Índice: ACT 30/011/2008, septiembre de 2009); Amnistía Internacional, *Dead on Time – arms transportation, brokering and the threat to human rights* (Índice: ACT 30/008/2006, 10 de mayo de 2006); Amnistía Internacional, *Democratic Republic of Congo: Arming the East* (Índice: AFR 62/006/2005, 4 de julio de 2005)

En algunos casos, los proveedores de servicios de transporte han colaborado con corredores de armas para organizar transferencias de armas a usuarios finales ilícitos o no autorizados, utilizando rutas y planes de vuelo modificados y complejos, compañías tapadera y alterando los números de registro de embarcaciones y aeronaves. En junio de 2007, por ejemplo, el traficante de armas sirio Monzer Al Kassar fue detenido en España en el marco de una operación policial encubierta organizada por la Agencia de Control de Drogas de Estados Unidos (DEA) y extraditado a Estados Unidos. Lo acusaron de intentar organizar una transacción de armas por valor de varios millones de dólares; la transacción incluía fusiles de asalto, millones de cartuchos de munición, granadas y misiles tierra-aire. En la operación, fuentes que trabajaban para la DEA dijeron a Al Kassar que representaban al grupo guerrillero colombiano Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).⁷ En febrero de 2009 un tribunal federal estadounidense condenó a Al Kassar a 30 años de cárcel por conspiración para adquirir y exportar misiles antiaéreos, asesinar a ciudadanos estadounidenses y proporcionar ayuda material a las FARC.⁸

En este caso, la transferencia de armas fue iniciada por la operación policial encubierta de la DEA, en lugar de por las FARC.⁹ No obstante, ilustra los modos en que los proveedores de servicios de transporte pueden cooperar secretamente para intentar transferir un cargamento de armas a un usuario final no autorizado. La documentación judicial muestra que Al Kassar, según la DEA, propuso utilizar un transportista "socio de confianza" para desviar el cargamento de armas desde Europa Oriental a un destino no autorizado. Las fuentes de la DEA proporcionaron a Al Kassar documentación de usuario final para las autoridades búlgaras y rumanas, que mostraba de forma ostensible que las armas iban dirigidas a agencias gubernamentales de Nicaragua. Según la declaración

⁷ Para más información, véase Amnistía Internacional *Sangre en la encrucijada. En defensa de un Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas* (Índice: ACT 30/011/2008, septiembre de 2009), p.22. Los grupos guerrilleros colombianos como las FARC, así como las demás partes en el conflicto, incluidas fuerzas de seguridad y grupos paramilitares, han sido responsables de abusos contra los derechos humanos y violaciones del derecho internacional humanitario repetidos y generalizados

⁸ Fiscal de Estados Unidos, Distrito Sur de Nueva York, comunicado de prensa, 24 de febrero de 2009

⁹ La causa judicial contra Al Kassar tenía relación sólo con la operación policial encubierta, y no con otra denuncia de participación de Al Kassar en transferencias de armas, como las denuncias sobre actividades previas relacionadas con el tráfico de armas por parte de Al Kassar, que formaban parte de la acusación de la DEA. Amnistía Internacional considera que el derecho internacional permite a cualquier Estado investigar y procesar a personas sospechosas de complicidad en delitos graves en virtud del derecho internacional, incluidas las que suministran armas de forma consciente para la comisión de esos delitos, con independencia de la nacionalidad del presunto autor, o el lugar donde se cometió el presunto delito. Amnistía Internacional cree que esa jurisdicción universal debe ser utilizada para enjuiciar delitos graves en virtud del derecho internacional, si bien debe incluir salvaguardias para garantizar que se respetan los derechos humanos de los sospechosos, incluyendo tiempo suficiente y procedimientos judiciales adecuados para oponerse a la extradición cuando los sospechosos corran riesgo de sufrir tortura, malos tratos, juicios injustos o la pena de muerte. Las operaciones policiales encubiertas pueden, en algunos casos, equivaler a "inducción dolosa a la comisión de un delito", práctica prohibida en varios países, entre ellos Estados Unidos. Países europeos como Suecia y Países Bajos prohíben las operaciones policiales encubiertas. Los tribunales deben garantizar que la investigación de los presuntos delitos no ha supuesto una incitación a la comisión de un delito. Véase, por ejemplo: Newman, G. R., *Sting Operations*, U.S. Department of Justice, Problem-oriented guide for police, Response Guide Series n.6, octubre de 2007.

jurada de la DEA, Al Kassar aceptó la sugerencia de las fuentes confidenciales de que las armas fuesen posteriormente desviadas a Surinam, donde las recibirían representantes de las FARC.

En España Al Kassar presentó a las fuentes de la DEA a dos capitanes de barco, "Christos" y "George", como "socios de confianza" que transportarían las armas desde Rumania y Bulgaria a Surinam, según la declaración de la DEA.¹⁰ Al parecer, Al Kassar dijo a las fuentes confidenciales de la DEA que uno de estos capitanes "había trabajado con él y con su organización durante más de 30 años, y [...] nunca lo habían detenido por tráfico de armas... [el capitán] podía meter las armas en el puerto, incluso si Estados Unidos estaba vigilando, sin ser detectado".¹¹ En el juicio se presentaron como prueba varios correos electrónicos, aparentemente entre los capitanes "Christos" y "George", enviados por el primero a una dirección de correo electrónico empleada por Al Kassar y sus socios, que al parecer muestran que el capitán "George" trabajaba para una compañía de transporte griega y que propuso utilizar un barco que intentaban registrar en Liberia a través de una empresa liberiana.¹²

En otros casos, los corredores de armas que organizan transferencias ilícitas de armas pueden actuar también como proveedores de servicios de transporte. En agosto de 2000, por ejemplo, el corredor de armas Leonid Minin fue juzgado en Italia por suministrar armas a Liberia, país sometido a embargo, cuyo gobierno estaba proporcionando armas y ayuda militar al grupo armado Frente Revolucionario Unido (RUF) de Sierra Leona. La propia Liberia estaba sumida en una guerra civil de 14 años que provocó más de 250.000 muertos y el desplazamiento de un tercio de la población. Entre los abusos contra los derechos humanos cometidos por las fuerzas combatientes que recibían armas del gobierno liberiano y de otros actores se encuentran desaparición forzada, secuestro, reclutamiento forzoso de niños y niñas soldados, tortura, saqueo, trabajo forzado, violación, esclavitud sexual y homicidios ilegítimos.

La documentación judicial parece mostrar que Minin no sólo proporcionó armas, sino también un avión que se utilizó para transportarlas a Liberia. A través de una compañía registrada en Gibraltar, Minin al parecer organizó que el cargamento de armas fuese transportado desde Ucrania a Burkina Faso a bordo de un avión Antonov-124 operado por una compañía de Reino Unido, y facilitó un certificado de usuario final que indicaba de manera ostensible que las armas iban dirigidas al gobierno de Burkina Faso. Existen registros de vuelo y fotografías que indican que las armas fueron transferidas después

¹⁰ Corte de Distrito, Distrito Sur de Nueva York, declaración jurada en apoyo de la solicitud de extradición, S3 07 Cr. 354 (JSR), 24 de julio de 2007.

¹¹ Corte de Distrito, Distrito Sur de Nueva York, declaración jurada en apoyo de la solicitud de extradición, S3 07 Cr. 354 (JSR), 24 de julio de 2007.

¹² *USA vs. Monzer al Kassar et al*, prueba material I, copia en poder de Amnistía Internacional. El buque mencionado en la declaración como "previamente utilizado en 2001 para transportar más de 600 toneladas métricas de armas a Angola -- sería utilizado por CC-1 y CC-3 para transportar las armas, que Nicaragua... " [§70] era en realidad otro barco que poco después de realizar el transporte a Angola cambió de nombre y fue retirado de la circulación.

desde Ouagadougou y Bobo Dioulasso en Burkina Faso a Liberia, a bordo de un avión privado BAC-111 propiedad de Minin, registrado en las Islas Caimán.¹³

Estos casos ilustran cómo los corredores de armas y gobiernos cómplices han intentado emplear complejas operaciones de transporte transnacional para desviar cargamentos de armas desde usuarios finales autorizados a fuerzas armadas y grupos armados implicados en crímenes de guerra y violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos. El caso de Minin en concreto pone de relieve la necesidad de que los Estados regulen las actividades de los corredores de armas y proveedores de servicios de transporte que operan en sus jurisdicciones. Italia carece de una regulación adecuada del corretaje de armas, y el tribunal italiano que vio el caso de Minin decidió que no era competente, ya que las armas no habían penetrado físicamente en territorio italiano. Minin fue absuelto de los cargos relacionados con el tráfico de armas y fue puesto en libertad.¹⁴

¹³ Documentos judiciales y entrevistas con autoridades judiciales, Monza, 2002-4, detallado en el documento de Amnistía Internacional *Dead on Time – arms transportation, brokering and the threat to human rights* (Índice: ACT 30/008/2006, 10 de mayo de 2006), pp.62-65. Charles Taylor, ex presidente de Liberia, en una declaración reciente ante el Tribunal Especial de Sierra Leona afirmó que había volado en el avión BAC -111 propiedad de Minin y que había intentado, sin éxito, obtener armas del Sr. Minin: Tribunal Especial para Sierra Leona, Caso N° SCSL-2003-01-T (*El Fiscal del Tribunal Especial versus Charles Ghankay Taylor*), transcripción de 25 de agosto de 2009 (p. 27669), transcripción de 28 de enero de 2010 (p. 34431).

¹⁴ El 18 de diciembre de 2002 en el juicio de Minin celebrado en Monza, los jueces declararon a Minin no procesable por los cargos relacionados con el tráfico internacional de armas porque el tribunal carecía de jurisdicción, pero confirmaron el cargo de posesión ilegal de diamantes, del que fue posteriormente declarado culpable y por el que lo condenaron a pagar una multa de 40.000 euros. Así pues, Minin fue puesto en libertad y abandonó Italia. El fiscal de Monza recurrió la sentencia en febrero de 2003 y remitió pruebas a la Corte di Cassazione, entre ellas pruebas de las autoridades ucranianas, en apoyo del derecho de jurisdicción para procesar a Minin por tráfico de armas, aunque las armas no hubiesen entrado en Italia. Sin embargo, el 9 de noviembre de 2004, la Corte di Cassazione se declaró incompetente para examinar la documentación, rechazó el recurso y confirmó la sentencia absolutoria de Minin. Para más información, véase Sergio Finardi, "The Case of Leonid Minin" en Brian Wood, *The Prevention of Illicit Brokering of Small Arms and Light Weapons – Framing the Issue*, en Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarme (UNIDIR), *Developing a mechanism to prevent illicit brokering in Small Arms and Light Weapons – Scope and Implications* (septiembre de 2007), <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2590.pdf>. Amnistía Internacional cree que el derecho internacional permite a cualquier Estado investigar y enjuiciar a personas sospechosas de complicidad en delitos graves en virtud del derecho internacional, como las que suministran armas y otros medios para la comisión de tales delitos, con independencia de la nacionalidad del presunto autor, o del lugar en que se cometió el presunto delito.

3/IMPEDIR LAS TRANSFERENCIAS IRRESPONSABLES DE ARMAS A ESCALA INTERNACIONAL

EL "BARCO DE LA VERGÜENZA"

El 10 de abril de 2008 el carguero *An Yue Jiang* con bandera china arribó a Durban, Sudáfrica. Propiedad de la Chinese Ocean Shipping Company (COSCO) y operado por ella, la carga del *An Yue Jiang* incluía seis contenedores con 3.080 cajas de armamento, incluidos 3 millones de cartuchos de munición así como granadas propulsadas por cohetes, bombas de mortero y lanzadores de mortero, todo ello exportado por Poly Technologies Inc de Pekín.¹⁵ Según los documentos de embarque y declaraciones posteriores del gobierno de Zimbabue, las armas iban destinadas a las Fuerzas de Defensa de Zimbabue.

En aquel momento, poco tiempo después de las disputadas elecciones celebradas el 29 de marzo de 2008, altos mandos del ejército de Zimbabue fueron responsables de violaciones generalizadas de los derechos humanos contra partidarios de la oposición -como palizas, desaparición forzada, ataques, homicidios ilegítimos y tortura- perpetradas por soldados, "veteranos de guerra" y partidarios del partido gobernante (ZANU-PF) contra personas acusadas de haber votado a partidos de la oposición. Los abusos se producían con impunidad y aunque algunas víctimas denunciaron los crímenes a la policía, no se tuvo noticia de ninguna detención.¹⁶

Aunque, según los documentos judiciales, el cargamento obtuvo una licencia del gobierno sudafricano para su tránsito hacia Zimbabue, los sindicatos de Sudáfrica exhortaron a los estibadores a que no lo descargaran en ningún puerto africano, y varios líderes religiosos respaldados por abogados en Sudáfrica obtuvieron una orden judicial para impedir que el cargamento se detuviese en ningún puerto sudafricano. Cuando el *An Yue Jiang* se alejó de los puertos sudafricanos con el cargamento de armas, los estibadores de puertos de Mozambique, Namibia y Angola, movilizados por los sindicatos nacionales y apoyados por la Federación Internacional del Trabajadores del Transporte (FITT) y profesionales de la abogacía de esos países, se negaron también a descargar las armas. Aunque, según los informes, parte del cargamento fue descargado en Luanda, el barco volvió con su cargamento de armas a China.¹⁷

Además de contribuir a impedir las transferencias ilegítimas de armas y su desviación, los controles sobre el transporte y los transportistas de armas ofrecen a los Estados una

¹⁵ Documento de notificación de llegada del *An Yue Jiang*, 10 de abril de 2008. Para más información, véase el comunicado de prensa de Amnistía Internacional de 24 de abril de 2008.

¹⁶ Amnistía Internacional, comunicado de prensa, 24 de abril de 2008.

¹⁷ Sam Dawson (FITT), 'Arms embargoed', en Amnistía Internacional Reino Unido, *TU Alert*, Spring 2009, pp. 8, 21.

de las pocas herramientas disponibles para impedir las transferencias irresponsables de armas que pueden facilitar que se cometan violaciones graves del derecho internacional humanitario o de los derechos humanos, pero que a pesar de ello han sido autorizadas por los Estados exportadores. Impedir esas transferencias irresponsables de armas no puede dejarse a la acción directa de la sociedad civil, como en el caso que acabamos de ver. Cuando exista un riesgo considerable de que las transferencias irresponsables de armas serán usadas para facilitar la comisión de delitos y violaciones graves del derecho internacional, aunque la exportación cuente con la autorización de los Estados o sean éstos quienes la realicen, los controles nacionales sobre el transporte de armas permiten a los Estados partes en el Tratado sobre el Comercio de Armas impedir los movimientos irresponsables cuando el transporte sea realizado por embarcaciones o entidades dentro de sus jurisdicciones. La regulación de los transportistas de armas también debe formar parte de las obligaciones de diligencia debida de los Estados para impedir las violaciones graves del derecho internacional facilitadas por entidades públicas y privadas que operan dentro de sus jurisdicciones, entre ellas las que operan embarcaciones y navíos registrados bajo su bandera y, por tanto, dentro de sus jurisdicciones.¹⁸

¹⁸ El artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas exige a los Estados miembros que promuevan la totalidad de los derechos humanos, como el “respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”. El artículo 56 de la Carta también exige a los Estados miembros que se comprometan a “tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización”, para promover los derechos humanos, entre otras cosas. Estas disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas reflejan una obligación positiva de todos los Estados de cooperar en la promoción de los derechos humanos dentro y fuera de sus fronteras. Los principios de responsabilidad del Estado internacionalmente reconocidos establecen que los Estados que prestan ayuda o asistencia a otro Estado en la comisión por parte de este último de hechos internacionalmente ilícitos, incluidas violaciones de derecho humanos, son responsables internacionalmente por prestar esa ayuda o asistencia si lo hacen conociendo las circunstancias. (Comisión de Derecho Internacional, Responsabilidad de los Estados en hechos internacionalmente ilícitos en el Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre el trabajo de su 53 período de sesiones, UN GAOR, 56th Sess., Supp. No. 10, at 43, UN Doc. A/56/10 (2001), Artículo 16). Las obligaciones son mayores si otros Estados han cometido violaciones graves de normas imperativas del derecho internacional, incluidas violaciones de derechos humanos fundamentales. En esos casos, los Estados deben cooperar para poner fin a esas violaciones, y no deben reconocer ni ofrecer ayuda o asistencia para la comisión de tales actos. (*Ibid.*, artículos 40-1). Las violaciones graves de derechos humanos que pueden equivaler a violaciones graves de normas imperativas del derecho internacional incluirían las violaciones de las disposiciones que no pueden ser objeto de suspensión del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966, y de disposiciones clave de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y de otros tratados internacionales de derechos humanos. El derecho más importante que puede ser violado por el uso de las armas, incluidas armas pequeñas y armas ligeras, es el derecho a la vida. Este derecho impone obligaciones positivas a los Estados, como promulgar leyes para proteger el derecho a la vida; y una obligación negativa de no privar arbitrariamente a ninguna persona de su derecho a la vida. En su Observación General sobre Estados de Emergencia, el Comité de Derechos Humanos de la ONU explicó que los derechos que no pueden ser objeto de suspensión en virtud del PIDCP superan en número a los incluidos en la lista de derechos que no pueden ser objeto de suspensión del artículo 4 de dicho Pacto, e incluyen: la prohibición de la detención arbitraria; la prohibición de toma de rehenes, secuestros o detención no reconocida; la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías; la deportación o traslado forzoso de población sin razones permitidas por el derecho internacional; y la prohibición de propaganda en favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. (UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 de agosto de 2001).

UNA NORMA EFECTIVA DE DERECHOS HUMANOS PARA EL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS

Los Estados partes en un Tratado sobre el Comercio de Armas deben impedir las transferencias internacionales de armas convencionales cuando se disponga de información verosímil y fiable que indique un riesgo considerable de que el pretendido receptor utilice estas armas para cometer o facilitar la comisión de violaciones graves del derecho internacional humanitario o de los derechos humanos.¹⁹

Cuando se disponga de información clara que indique la existencia de tal riesgo, el Tratado exigirá a los Estados rechazar o anular la autorización para la transferencia de armas en cuestión hasta que el riesgo substancial de que se cometan nuevas violaciones graves utilizando esas armas haya sido eliminado a través de las medidas correctivas pertinentes.²⁰

Los controles nacionales sobre el transporte de armas y sobre los proveedores de servicios de transporte pueden ser eficaces en este respecto porque las transferencias irresponsables de armas no siempre se transportan utilizando aeronaves o buques registrados bajo "banderas de conveniencia", aprovechando una regulación inadecuada. Tampoco los operadores de esos buques o aeronaves se localizan siempre en jurisdicciones de Estados donde los controles sobre las transferencias de armas son débiles. En su lugar, como indican los ejemplos que exponemos a continuación, los proveedores de servicios de transporte comercial implicados en las transferencias irresponsables de armas -en algunos casos sin su conocimiento o complicidad- a menudo operan desde Estados que pueden contar con mecanismos de control de armas rigurosos para evaluar el riesgo de que las *exportaciones* de armas puedan contribuir a que se cometan violaciones graves del derecho internacional, pero que pueden no aplicarlos para regular o evaluar el riesgo asociado al *transporte* de armas bajo su jurisdicción.

Los siguientes ejemplos de transferencias irresponsables de armas en todo el mundo muestran cómo los cargamentos han sido transportados por buques, aeronaves y compañías de transporte aéreo bien conocidas registradas en Francia, Reino Unido, Alemania y otros lugares. Por consiguiente, ampliar los mecanismos de concesión de licencias que incorporan la evaluación del riesgo aplicados a las *exportaciones* de armas de modo que cubran también el *transporte* y a los *proveedores de servicios de transporte* ofrecería un medio muy necesario a los Estados responsables con una mayor capacidad reguladora para impedir transferencias irresponsables o ilegítimas de armas exportadas

¹⁹ La totalidad de los criterios propuestos por la campaña Armas bajo Control para un Tratado sobre el Comercio de Armas, incluida esta norma de derechos humanos, puede encontrarse en Armas bajo Control/Comité Conductor del Tratado sobre el Comercio de Armas, *ATT Position Papers* (<http://www.controlarms.org/en/resources-and-reports/ngo-arms-trade-treaty-steering-committee-position>)

²⁰ Para más información sobre el fundamento de esta norma en el derecho internacional de derechos humanos y cómo se aplicaría en la práctica, véase Amnistía Internacional, *Cómo aplicar las normas de derechos humanos a las decisiones sobre transferencias de armas* (Índice: ACT 30/008/2008), 1 de octubre de 2008.

desde otros Estados que no se han adherido a las normas internacionales en materia de exportación, importación y transferencia de armas convencionales.

ESTUDIO DE CASO 2009-10: MUNICIONES DE RACIMO Y COMPONENTES TRANSPORTADOS POR NAVÍOS EUROPEOS

En noviembre de 2006, según los informes, un fabricante de armas surcoreano, la Poongsan Corporation, firmó un acuerdo de "producción bajo licencia" con el principal fabricante de armas de Pakistán, Pakistan Ordnance Factories, para la producción de proyectiles de artillería K310 de calibre 155mm diseñados por la Poongsan Corporation en Corea del Sur.²¹ Según los informes, ambas compañías declararon que la munición fabricada en virtud de este acuerdo sería destinada a la exportación.²² Los proyectiles de artillería K310 son municiones de racimo y cada cápsula contiene 49 minibombas 'DPICM' diseñadas para dispersarse y explotar en una amplia zona.²³ Las municiones de racimo actúan indiscriminadamente cuando se utilizan cerca de la población civil, en contra de lo dispuesto por el derecho internacional humanitario, y también dejan municiones explosivas sin detonar - minas terrestres en la práctica- que matan y lesionan a personas meses o años después de los ataques y privan de sus medios de subsistencia a las comunidades afectadas, al convertir extensas áreas en lugares peligrosos para su uso o cultivo. La fabricación, la transferencia y el uso de municiones de racimo están prohibidos en virtud de la Convención de 2008 sobre Municiones en Racimo, firmada por 103 Estados y que entrará en vigor el 1 de agosto de 2010.

En abril de 2008, según informes, las fuerzas armadas paquistaníes recibieron de Pakistan Ordnance Factories su primera remesa de proyectiles de artillería de racimo "DPICM" de 155 mm diseñadas por Corea del Sur.²⁴ Ni Corea del Sur ni Pakistán han firmado la Convención sobre Municiones en Racimo, que prohíbe la fabricación, transferencia y uso de este tipo de munición.

Sin embargo, entre 2008 y 2010 una serie de envíos de componentes inertes de munición de racimo, así como municiones de racimo completas y otros artículos, fueron transportados desde las fábricas de armas surcoreanas a las fábricas de armas paquistaníes en barcos operados por compañías de transporte registradas y operadas desde países que *sí han* firmado la Convención, y en algunos casos utilizando barcos con bandera de esos países.

²¹ 'South Korea's Poongsan helps Pakistan manufacture ammunition', *Jane's Defence Industry*, 23 de noviembre de 2006.

²² 'Pakistan Ordnance Factory, S. Korean Firms Sign Ammunition Pact', *Asia Pulse (Karachi)*, 24 de noviembre de 2006.

²³ Poongsan Corporation, material promocional sin fechar, copia en poder de Amnistía Internacional.

²⁴ "Pak Army Gets First Lot of DPICM Ammunition", *PakTribune* (edición online), 12 de abril de 2008.

En marzo de 2008, el *BBC Islander*, un barco operado por una compañía alemana, transportó un cargamento de municiones enviado por la Hanwha Corporation en Corea del Sur, a la Inspección de Armamento de Pakistán entre Busan (Pusan) y Karachi, según la documentación emitida por la autoridad tributaria paquistaní.²⁵ Según la documentación de la autoridad tributaria, este envío incluía cohetes con submunición multipropósito de 2,75 pulgadas: municiones de racimo que se lanzan desde el aire con 9 minibombas "multipropósito" cada uno.²⁶ El *BBC Islander* también transportaba 6 toneladas métricas de mercancías no identificadas desde la Poongsan Corporation a la planta en Sanjwal de Pakistán Ordnance Factories²⁷; según el Ministerio de Producción para la Defensa paquistaní²⁸, esta fábrica produce proyectiles de artillería de 155 mm; sin embargo, en la documentación de la autoridad tributaria no está claro si el envío transportado por el *BBC Islander* incluía componentes para municiones de racimo.²⁹

Nada indica que los propietarios y operadores del barco actuaran ilegalmente; de hecho, estos transportes evidencian el hecho de que aunque Alemania se encuentra entre los Estados que controlan el transporte de armas en algunas circunstancias, en la legislación alemana todavía existen lagunas.³⁰ En este caso, el *BBC Islander* tenía bandera de Antigua y Barbuda. Los controles alemanes al transporte de armas se aplican a las embarcaciones con bandera alemana, pero no a las que pertenecen o son operadas por empresas alemanas pero navegan con bandera de otras jurisdicciones.

²⁵ Manifiesto general de importación No. 538 del *BBC Islander* en el puerto de Karachi, 19 de marzo de 2008.

²⁶ Hanwha Corporation, material promocional sin fechar, en poder de Amnistía Internacional. El transporte expedido por Hanwha Corporation se describía en la documentación de la autoridad tributaria como "01X40' PART CONTAINER STC: 04 PKGS OF AMMUNITION 40 MM GRENADE, HE M383, HEDP K212, TP K222, 2.75 INCH ROCKET HE, 2.75 INCH ROCKET MPSM. CLASS / UN NO: 1.1E/0006, 1.4C/0338, 1" (Manifiesto general de importación No. 538 del *BBC Islander* en el puerto de Karachi, 19 de marzo de 2008).

²⁷ Manifiesto general de importación No. 538 del *BBC Islander* en el puerto de Karachi, 19 de marzo de 2008 (la carga enviada a la planta de Sanjwal se describía como 55 paquetes, 27.000 cada uno, de suministros).

²⁸ Ministerio de Producción para la Defensa de Pakistán, documento promocional sin fechar, en poder de Amnistía Internacional.

²⁹ Justo un mes después de este envío desde la Poongsan Corporation a Pakistán Ordnance Factories se anunció que las fuerzas armadas paquistaníes habían tomado posesión de la primera remesa de municiones de racimo de 155 mm diseñadas por Corea del Sur: "Pak Army Gets First Lot of DPICM Ammunition," *PakTribune* (edición online), 12 de abril de 2008.

³⁰ La legislación alemana exige a las empresas que operen buques o aeronaves con bandera alemana y transporten armas que vayan a ser cargadas o descargadas fuera del territorio alemán, como en este caso, la obtención de una autorización del gobierno alemán. Sin embargo, este requisito de autorización no incluye a los operadores de aeronaves o navíos alemanes cuyas naves no estén registradas en Alemania. Apartado 4 del Reglamento de ejecución del artículo 26(2) de la Ley Básica ("Ley de Control de Armas de Guerra"), 20 de abril de 1961, modificada por la declaración de 22 de noviembre de 1990 (Boletín Oficial de la República Federal de Alemania I, p. 2506) (modificada por el artículo 3 de la ley de 11 de octubre de 2002, Boletín Oficial de la República Federal de Alemania I, p. 3970), www.bafa.de/bafa/en/export_control/legislation/export_control_cwc_p_war_weapons_control_act.pdf, consultado el 23 de junio de 2010.

En abril de 2009 se exportó otro cargamento de componentes inertes para proyectiles de artillería K-310 de 155 mm (munición de racimo) desde la Poongsan Corporation en Corea del Sur a la planta en Sanjwal de Pakistan Ordnance Factories. En los documentos de embarque se describían en detalle las partes de la munición como “155MM K310 DUMMY KIT”, “KM577 DUMMY METALIC FUZE” y “M10 PLASTIC CASE”.³¹ La documentación de la autoridad tributaria muestra que el envío fue transportado desde Busan (Pusan) en Corea del Sur a Karachi, en Pakistán, en un barco con bandera británica, el *Hyundai Baron*.³² Además de estar registrado en Reino Unido, parece que el barco ha sido operado por una compañía registrada en ese país, ya que aparece en la lista de barcos operados por una empresa de gestión de barcos con sede en Londres, Zodiac Maritime Agencies Ltd.³³ El *Hyundai Baron* era en aquel momento propiedad de una compañía registrada en las Islas Vírgenes británicas, Tair Marine Inc; aunque no es posible determinar quién controla Tair Marine Inc, su filial Tair Marine (UK) Ltd comparte personal directivo con Zodiac Maritime Agencies Ltd, y tiene su sede en el mismo edificio londinense.³⁴

Reino Unido aprobó en octubre de 2008 una legislación que prohíbe a las personas y compañías británicas, incluidas las compañías registradas en Reino Unido, realizar "ningún acto calculado para promover el suministro o entrega" de una serie de armas prohibidas, entre ellas las municiones de racimo y sus componentes, "cuando se sabe o se tienen motivos para pensar que esa acción puede tener como consecuencia el traslado de esas mercancías de un tercer país a otro tercer país."³⁵ Amnistía Internacional se puso en contacto con Zodiac Maritime Agencies Ltd en diciembre de 2009 expresando la preocupación de la organización por que el cargamento de uno de sus barcos pudiera haber consistido en componentes de municiones de racimo K310, mencionando la legislación pertinente de Reino Unido y solicitando más información sobre el cargamento.³⁶ Sin embargo, en febrero de 2010, la documentación de la autoridad tributaria muestra que otro barco con bandera británica, el *Hyundai Emperor*, cuyo nombre aparece en la lista de barcos de Zodiac Maritime Agencies, transportó otro cargamento consistente en 1.515 toneladas métricas de componentes inertes para proyectiles de artillería K310 -también descrito en detalle en los documentos de

³¹ Manifiesto general de importación No. 5269 del *Hyundai Baron* en el puerto de Karachi, 3 de abril de 2009; Manifiesto general de importación No. 6886 del *Hyundai Emperor* en el puerto de Karachi, 18 de febrero de 2010

³² Manifiesto general de importación No. 5269 del *Hyundai Baron* en el puerto de Karachi, 3 de abril de 2009

³³ www.zodiac-maritime.com consultado el 31 de mayo de 2009 y el 14 de junio de 2010

³⁴ La documentación referente a la empresa y a su inscripción se obtuvo en el Registro de Sociedades Mercantiles de Reino Unido y en el Registro del Buques de Reino Unido

³⁵ UK Export Control Order 2008 (S.I. 2008 No. 3231). Aunque la Convención sobre Municiones en Racimo no define el término “componentes” de las municiones de racimo, la ley que regula las transacciones comerciales en Reino Unido prohíbe el comercio y transporte de dichos componentes.

³⁶ Correspondencia enviada por correo electrónico a Zodiac Maritime Agencies Ltd, 9 de diciembre de 2009, y llamada telefónica realizada a un miembro del personal de Zodiac Maritime Agencies Ltd, 9 de diciembre de 2009.

embarque como 4 palés de “OF155MM K310 TP PROJECTILE (DUMMY)” – enviado por la compañía Poongsan Corporation a Karachi.³⁷



El *Hyundai Baron*, que transportaba componentes de proyectiles calibre 155 mm del tipo K-310 (munición de racimo) a Pakistán en abril de 2009
© Henk Guddee

Zodiac Maritime Agencies Ltd no facilitó a Amnistía Internacional más información acerca de los "cargamentos que nuestros clientes pueden haber transportado o no a bordo de nuestros barcos", y afirmó que "estos barcos fueron alquilados a la compañía surcoreana Hyundai Merchant Marine, obligada por las condiciones del contrato, como fletador, a respetar los convenios y el derecho internacional pertinentes. No tenemos ninguna razón para pensar que en este caso no se respetaron los convenios y leyes aplicables".³⁸

Amnistía Internacional no ha podido determinar si los proveedores de servicios de transportes británicos que facilitaron el medio de transporte para estos cargamentos conocían la naturaleza de la mercancía que llevaban los barcos que operaban o de los que eran propietarios. Sin embargo, la aplicación de esta legislación por parte de Reino Unido y la publicación de las compañías de transporte que hayan participado en el movimiento de mercancías prohibidas, podría impedir nuevos transportes que faciliten la producción y exportación de armas que la mayoría de los Estados, entre ellos Reino

³⁷ Manifiesto general de importación No. 6886 del *Hyundai Emperor* en el puerto de Karachi, 18 de febrero de 2010.

³⁸ Carta de Zodiac Maritime Agencies Ltd a Amnistía Internacional, 18 de junio de 2010.

Unido, se han comprometido a prohibir de conformidad con el derecho internacional humanitario.

ESTUDIO DE CASO EN 2008: ARMAS HACIA LA REGIÓN DE LOS GRANDES LAGOS EN UN VUELO DE PASAJEROS FRANCÉS

El 16 de enero de 2007, el gobierno ruandés emitió un certificado de usuario final para adquirir 49 kits de componentes y herramientas de ametralladoras KPVT de 14.5mm. Según el certificado, las armas se obtendrían a través de una compañía de corretaje de armas registrada en Reino Unido, System Use Contract Ltd, que no parece que hubiera obtenido una licencia de corretaje del gobierno británico para realizar la transacción.³⁹ Los documentos de transporte indican que los componentes de las ametralladoras fueron suministrados por Armico Ltd, empresa radicada en Sofía, y que el gobierno búlgaro autorizó su exportación a Ruanda. Finalmente las ramas fueron exportadas desde Sofía el 19 de septiembre de 2008.

Aunque las ametralladoras KPVT se suelen emplear montadas sobre vehículos blindados, el armamento tipo KPVT y sus componentes son la base de la mayoría de las armas antiaéreas de 14,5mm de tipo soviético, que se encuentran entre las armas pesadas más utilizadas por las fuerzas armadas y los grupos armados de oposición y que se utilizan contra aeronaves o helicópteros o contra fuerzas terrestres, a menudo montadas en vehículos ligeros adaptados para uso militar.⁴⁰

Cuando se produjo la exportación a Ruanda en septiembre de 2008, más de 220.000 personas habían sido desplazadas por el recrudecimiento brutal de los combates en el este de la República Democrática del Congo (RDC), entre las fuerzas armadas de este país y el grupo armado de oposición *Congres national pour la defense du peuple* (CNDP). Los combates habían precipitado una nueva crisis de derechos humanos en el este de la RDC, en la que tanto las fuerzas del gobierno como los grupos armados mataban, violaban, secuestraban y torturaban a civiles, incluyendo la violación generalizada de mujeres, niños y niñas; el CNDP reclutaba a la fuerza a niños y niñas soldados en las escuelas y según los informes, mataba o torturaba a los que intentaban escapar, en

³⁹ Certificado de uso final ruandés, REF: 033/DEF/318/F/007/08 (16 de enero de 2007); análisis de los informes de concesión de licencia de exportación de armas estratégicas del Reino Unido, de 2007 hasta el presente; conversaciones entre personal de Amnistía Internacional Reino Unido y funcionarios pertinentes de Reino Unido, 2008. System Use Contract Ltd parece tener actividad, realiza transacciones comerciales y tiene ingresos, según la contabilidad presentada en 2008 y 2009 en el Registro Mercantil de Reino Unido. La documentación presentada en el Registro muestra que System Use Contract Ltd pertenece a Merida Inc, una empresa que, según sus estados financieros, está constituida en Seychelles (System Use Contract Ltd, Informe del director y estado financiero no auditado para el ejercicio concluido el 30 de abril de 2009).

⁴⁰ Las ametralladoras KPVT de 14.5 mm se utilizan en los sistemas antiaéreos ZPU-1, ZPU-2 y ZPU-4.

ocasiones delante de otros niños.⁴¹ En diciembre de 2008, el informe del Grupo de Expertos de la ONU sobre la RDC presentó datos que indicaban que durante 2007 y 2008 el CNDP recibió apoyo militar y logístico de las Fuerzas de Defensa de Ruanda, incluido el suministro de armas, y denunció complicidad en el reclutamiento de niños y adultos en Ruanda para luchar en las filas del CNDP.⁴² Todo ello venía a confirmar la constante de larga data de apoyo por parte de las fuerzas armadas de Ruanda a los grupos armados en el este de la RDC, que incluía el suministro de armas y apoyo militar al grupo predecesor del CNDP, *Rassemblement Congolais pour la Démocratie-Goma (RCD-Goma)*,⁴³ un apoyo que sólo parece haber concluido en 2009 con la detención del líder del CNDP Laurent Nkunda en Ruanda, la apresurada integración del CNDP y otros combatientes de grupos armados en las fuerzas armadas de la RDC (FARDC) y la violenta operación conjunta lanzada posteriormente por las fuerzas congoleñas y ruandesas contra el grupo armado Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda (FDLR), en la que se cometieron graves violaciones del derecho humanitario internacional y de los derechos humanos por parte de ambos grupos armados y del ejército nacional de la RDC.⁴⁴

Es imposible determinar de un modo definitivo si los componentes específicos que se trasladaron en avión desde Bulgaria fueron utilizados en la RDC o si continuaron su viaje hacia otro destino. Sin embargo, en aquel momento parecía existir un riesgo claro y substancial de que los componentes de ametralladoras y de armamento antiaéreo obtenidos por el gobierno ruandés pudieran ser desviados o utilizados en el conflicto de la RDC. A lo largo de 2008, según el Grupo de Expertos de la ONU, las Fuerzas de Defensa de Ruanda al parecer penetraron en el territorio de la RDC e intervinieron con fuego en apoyo de la ofensiva armada del CNDP contra el gobierno de la RDC. En concreto, el Grupo de Expertos de la ONU mencionó que la fuerza de mantenimiento de la paz de la ONU había recibido fuego antiaéreo en octubre de 2008 procedente de armamento que podía haber sido transportado por carretera desde Ruanda (también afirmó que el propio CNDP había adquirido armamento antiaéreo).⁴⁵

⁴¹ Amnistía Internacional, *República Democrática del Congo. Kivu Septentrional: guerra sin fin contra las mujeres y los menores* (Índice: AFR 62/005/2008), 29 de septiembre de 2008.

⁴² Informe final del Grupo de Expertos sobre la República Democrática del Congo (S/2008/773), 12 de diciembre de 2008.

⁴³ Amnistía Internacional, *Democratic Republic of Congo: Arming the East* (Índice: AFR 62/006/2005), 4 de julio de 2005.

⁴⁴ Amnistía Internacional, *Informe 2009*, pp. 349-350.

⁴⁵ Informe final del Grupo de Expertos sobre la República Democrática del Congo (S/2008/773), 12 de diciembre de 2008.



Una mujer bajo la lluvia en el campo de Kibati, al norte de Goma, en el este de la RDC, 4 de noviembre de 2008. Gran parte de los habitantes del campo de Kibati habían sido desplazados por los combates entre el CNDP y las fuerzas armadas de la RDC © AP/PA Photo/Jerome Delay

Dado el riesgo considerable para los derechos humanos en la región oriental de la RDC que suponía el abastecimiento de componentes de ametralladoras y armamento antiaéreo a Ruanda en un momento en que esta clase de armas estaban siendo transferidas, según los informes, desde Ruanda a la RDC, las obligaciones de todos los Estados de impedir esas transferencias debieron haberse activado en este caso. Todos los Estados están obligados a "respetar y garantizar el respeto" por el derecho internacional humanitario negándose a autorizar transferencias de armas cuando existe un riesgo claro o substancial de que el material o la tecnología militar objeto de exportación pueda ser utilizada para cometer graves violaciones del derecho internacional humanitario.⁴⁶ Estados de la UE como Bulgaria y Francia, también tienen obligaciones explícitas específicas en virtud de la legislación de la UE de no autorizar transferencias de armas "cuando exista un riesgo manifiesto de que el receptor previsto pueda utilizar la tecnología o los equipos militares cuya exportación se propone para agredir a otro país", o cuando exista "el riesgo de que la tecnología o el equipo militar se desvíen dentro del país comprador o se reexporten en condiciones no deseadas".⁴⁷

⁴⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Arms Availability and the situation of civilians in armed conflict* (1999).

⁴⁷ Código de Conducta de la UE en materia de Exportación de Armas, aprobado por el Consejo de la Unión Europea, 8 de junio de 1998. En diciembre de 2008 este Código de Conducta se transformó en la Posición Común del Consejo 2008/944/CFSP de 8 de diciembre de 2008 que define las normas comunes para el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares.

Los documentos de transporte muestran que el cargamento fue transportado en un vuelo de pasajeros regular de Air France (número de vuelo AF2687) desde Sofía al aeropuerto Charles de Gaulle de París.⁴⁸ Después, el 24 de septiembre de 2008 fue enviado a Nairobi en el vuelo KQ 8002.⁴⁹ Su destino final, consignado en los documentos de transporte, fue Kigali. En el documento de embarque relativo a la carga también se cita a una compañía sudafricana encargada de la manipulación del cargamento.⁵⁰

057-10679933

AIR FRANCE

IPIS / TRANSARMS

GOOD FAITH SHIPPING LTD
-SOPIA AIRPORT

MINISTRY OF DEFENCE
KIGALI

AF2687/19-BAF

SEP 19, 2008

SOPIA AIRPORT

057-10679933

ORIGINAL 3 (POUR L'EXPÉDITEUR)
ORIGINAL 3 (FOR SHIPPER)

Conocimiento de embarque aéreo de Air France N° 057-10679933, fechado el 19 de septiembre de 2008, donde aparece el envío de armas desde Sofía a París, con destino final en Kigali

⁴⁸ Conocimiento de embarque aéreo de Air France N° 057-10679933, fechado el 19 de septiembre de 2008.

⁴⁹ Carta de Air France a Amnistía Internacional, referencia CL.DS-CY/PG 06/209, 25 de junio de 2010; Conocimiento de embarque aéreo de Air France No 057-10679933, fechado el 19 de septiembre de 2008; número de documento T5 BG130415957.

⁵⁰ Conocimiento de embarque aéreo de Air France No 057-10679933, fechado el 19 de septiembre de 2008.

Las compañías francesa, búlgara y sudafricana parecen haber actuado conforme a la ley. Sin embargo, los gobiernos búlgaro, francés y keniano que permitieron la exportación y el tránsito del cargamento a través de su territorio en este caso, no hicieron nada para impedir una transferencia de armas claramente irresponsable. En el caso de Francia, no existen los mecanismos institucionales para hacerlo adecuadamente. Francia, con Bélgica, ha estado a la vanguardia de los esfuerzos multilaterales para incluir a las empresas transportistas en los mecanismos de concesión de licencias para el transporte de armas. Una iniciativa de los gobiernos francés y belga llevó en 2007 y 2008 a los miembros de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y de la agrupación para el control de las transferencias de armas del Acuerdo de Wassenaar, que incluye a Francia, a adoptar las Mejores Prácticas para impedir las transferencias desestabilizadoras de armas pequeñas y armas ligeras mediante el transporte aéreo⁵¹. Estas “Mejores prácticas”, que no se aplican a aeronaves del gobierno, militares o fletadas por el gobierno, pretenden contribuir a eliminar y reducir el riesgo de posible desviación de armas o transferencias de armas “desestabilizadoras”. Además, exhortan a los Estados a que exijan a los exportadores de armas (en lugar de a los transportistas de armas) que faciliten información sobre los transportistas o rutas de transporte implicados en sus exportaciones de armas pequeñas y armas ligeras antes de obtener una licencia de exportación. Sin embargo, aunque estas “Mejores prácticas” permiten que las autoridades que conceden las licencias examinen los acuerdos de transporte de exportaciones de los Estados participantes, ni ellas ni los controles nacionales franceses sobre transferencias de armas exigen a las compañías transportistas o a otros proveedores de servicios de transporte, como Air France, que obtengan licencias específicas para realizar transportes de armas por encargo de exportadores de armas fuera de Francia.

Al carecer de controles específicos sobre los propios proveedores de servicios de transporte, Francia no pudo impedir que se realizase este transporte de armas, que entrañaba un grave riesgo de desviación o uso indebido, a pesar de que las armas viajaron en las líneas aéreas nacionales de Francia y, en este caso concreto, fueron transbordadas vía París.⁵²

⁵¹ Mejores Prácticas para impedir las transferencias desestabilizadoras de armas pequeñas y armas ligeras mediante el transporte aéreo, acordadas por el Plenario del Acuerdo de Wassenaar en 2007; Decisión N° 11/08 de la OSCE “Introducción de mejores prácticas para evitar las transferencias desestabilizadoras de armas pequeñas y armas ligeras mediante el transporte aéreo, y cuestionario asociado”, FSC.DEC/11/08, 5 de noviembre de 2008

⁵² Amnistía Internacional no ha podido determinar si se obtuvo una autorización de tránsito para este envío. Según Air France: “En caso de un cargamento declarado de armas conectado por carretera, además del número de autorización para la exportación y el número de autorización de la importación, AF [Air France] debe verificar la autorización de tránsito para material de guerra expedida por las autoridades francesas. En este caso concreto, el cargamento fue trasladado por aire desde SOF [aeropuerto de Sofía] a CDG [aeropuerto Charles de Gaulle] y luego transportado por aire desde CDG [aeropuerto Charles de Gaulle] hasta NBO [Nairobi] por la empresa transportista KQ. El conocimiento de embarque aéreo indicaba “repuestos y herramientas para KPVT” e iba consignado al Ministerio de Defensa de Kigali, Ruanda. La documentación incluía el número de permiso de exportación y número de permiso de importación... En el registro del departamento de seguridad de AF [Air France] Cargo no consta ningún envío declarado de armas a Ruanda en

4/ ¿CÓMO DEBE UN TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS CONTROLAR EL TRANSPORTE DE ARMAS?

La Asamblea General de la ONU ha encomendado a la Conferencia relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas y a su Comité Preparatorio que desarrollen un instrumento internacional que contenga “las normas internacionales comunes más elevadas posibles para la transferencia de armas convencionales”.⁵³ Varios Estados miembros de la ONU ya cuentan con regulación para controlar el transporte de armas; por tanto, las “normas internacionales comunes más elevadas posibles” deben incluir controles sobre el transporte de armas de un tipo u otro.⁵⁴ Además, en ciertos casos, para controlar el transporte de armas y a los transportistas, el Consejo de Seguridad de la ONU y los instrumentos internacionales han impuesto a *todos* los Estados miembros de la ONU una serie de obligaciones y les han otorgado las facultades que se exponen a continuación.

el año 2009”. Carta de Air France a Amnistía Internacional, referencia CL.DS-CY/PG 06/209, 25 de junio de 2010.

⁵³ Resolución 64/48 (A/RES/64/48) de la Asamblea General de la ONU, adoptada el 2 de diciembre de 2009, párr. 4, 7.

⁵⁴ Véanse *infra* ejemplos de controles nacionales sobre transportistas de armas.

Instrumento internacional	Disposiciones	¿Incluye buques y aeronaves de su pabellón que transportan armas?	¿Incluye el transporte de armas en la jurisdicción de un Estado?	¿Incluye a los proveedores de servicios de transporte de armas que operan desde la jurisdicción de un Estado?
Embargos de armas del Consejo de Seguridad de la ONU	Todos los Estados miembros de la ONU deben impedir el suministro de armas y otro material embargado “utilizando barcos o aeronaves de su pabellón” a regiones o entidades sujetas a embargo; e impedir el “suministro directo o indirecto” de armas “por parte de sus nacionales” a regiones o entidades sujetas a embargo. ⁵⁵	Sí	Sí	Sí
Embargos de armas de la UE	Todos los Estados miembros de la UE deben impedir el abastecimiento de armas y otro material embargado “por nacionales de Estados miembros o... utilizando barcos o aeronaves de su pabellón... tengan o no su origen en su territorio”. ⁵⁶	Sí	Sí	Sí

⁵⁵ Este es un lenguaje común a varias resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU (véase, por ejemplo, la Resolución 1493 del Consejo de Seguridad (28 de julio de 2003); sin embargo, en otros casos el lenguaje varía entre distintos embargos de armas de la ONU.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, Embargos de armas de la UE a Zimbabue (Posición Común del Consejo 2004/161/CFSP de 19 de febrero de 2004 renovando las medidas restrictivas contra Zimbabue) y Myanmar (Posición Común del Consejo 2006/318/CFSP de 27 de abril de 2006 renovando las medidas restrictivas contra Birmania/Myanmar).

Instrumento internacional	Disposiciones	¿Incluye buques y aeronaves de su pabellón que transportan armas?	¿Incluye el transporte de armas en la jurisdicción de un Estado?	¿Incluye a los proveedores de servicios de transporte de armas que operan desde la jurisdicción de un Estado?
Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) –sólo transporte aéreo	Artículo 35: “Las aeronaves que se empleen en la navegación internacional no podrán transportar municiones de guerra o material de guerra en o sobre el territorio de un Estado, excepto con el consentimiento de tal Estado”. ⁵⁷	No	Sí, pero no estipula las razones para rechazar un cargamento, ni exige a los Estados que tengan en cuenta el destino o uso finales de las armas para conceder la autorización.	No
Reglamento del Consejo (CE) 1899/2006 de 12 de diciembre de 2006 [normas comunes de la UE sobre aviación civil] – sólo transporte aéreo	“El operador no transportará por aire armas ni municiones de guerra a menos que todos los Estados afectados hayan concedido su aprobación al efecto” [Estados de origen, tránsito, sobrevuelo y destino].	Sí, pero no estipula las razones para rechazar un cargamento, ni exige a los Estados que tengan en cuenta el destino o uso finales de las armas para conceder la autorización.	No (excepto mercancías peligrosas, que pueden incluir la munición pero no otros muchos tipos de armas).	Sí, pero no estipula las razones para rechazar un cargamento, ni exige a los Estados que tengan en cuenta el destino o uso finales de las armas para conceder la autorización.

⁵⁷ El Convenio de Chicago no contiene una definición de “municiones de guerra” o “material de guerra” y establece que “cada Estado determinará, mediante reglamentaciones, lo que constituye municiones de guerra o material de guerra a los fines del presente artículo”. En consecuencia, la práctica en cada país varía enormemente. Algunos Estados (por ejemplo, Francia), sólo exigen permiso para el transporte de municiones de guerra que también son “mercancías peligrosas”, como se define en el Anexo 18 del Convenio de Chicago, con lo que generalmente los permisos sólo son necesarios para el transporte de munición, y no de las armas propiamente dichas. Otros, como Reino Unido, distinguen entre armas pequeñas de uso militar y de uso deportivo a los efectos de concesión de autorizaciones de vuelo de “armas de guerra”, simplemente mediante una lista de calibres típicos para las armas pequeñas de uso militar y deportivo, que no se corresponden con las categorías de armas de uso militar que figuran en las listas de material militar de Reino Unido o de la Unión Europea: Véase Autoridad de Aviación Civil de Reino Unido, *CAP 688: Transport by Air of Dangerous Goods, Munitions of War, Sporting Weapons and Animals: Guidance Material on the Operator's Responsibilities* (Tercera edición de 2004).

Instrumento internacional	Disposiciones	¿Incluye buques y aeronaves de su pabellón que transportan armas?	¿Incluye el transporte de armas en la jurisdicción de un Estado?	¿Incluye a los proveedores de servicios de transporte de armas que operan desde la jurisdicción de un Estado?
Convención de la CEDEAO sobre armas pequeñas, sus municiones y otros materiales conexos	Define “intermediación” como una actividad que incluye “el transporte de armas pequeñas y armas ligeras”. Todos los agentes intermediarios en los Estados miembros deben “obtener una autorización explícita para cada transacción en la que participan, con independencia de dónde tenga lugar el acuerdo”.	No	Se requiere autorización para el tránsito de armas pequeñas y armas ligeras a través del territorio de un Estado parte.	Sí (pero sólo afecta a las armas pequeñas y armas ligeras).
Protocolo de Nairobi para la prevención, el control y la reducción de armas pequeñas y armas ligeras en la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África	Los Estados partes deben regular a todos los “transportistas de armas pequeñas y armas ligeras mediante un sistema de concesión de licencias”. También se define la intermediación como una actividad que incluye “facilitar la transferencia... respecto de cualquier transacción relacionada con la compra o venta de armas pequeñas y armas ligeras”. Esas autorizaciones no se concederán, entre otros motivos, si “las armas se van a utilizar para violar el derecho internacional humanitario o conculcar los derechos y libertades de pueblos y personas, o con fines de opresión”.	No	Antes de que tenga lugar una transferencia de armas los Estados de tránsito deben, como mínimo, haber notificado por escrito, antes del envío, que no tienen ninguna objeción al tránsito.	Sí (pero sólo afecta a las armas pequeñas y armas ligeras, y no está claro si caso por caso)

Los instrumentos internacionales y los sistemas reguladores nacionales, por tanto, ya imponen obligaciones y otorgan facultades para controlar el transporte y a los transportistas de armas. En muchos Estados, sin embargo, estas obligaciones y facultades o no se ponen en práctica o sólo se implementan mediante normas relativas a la seguridad del transporte, en lugar de mediante mecanismos de control específicos de las transferencias de armas. En consecuencia, existen importantes lagunas legales en relación con los proveedores de servicios de transporte y los tipos de armas y materiales conexos cubiertos por las regulaciones sobre el transporte en los distintos Estados. Además, como muestran los ejemplos anteriores, las regulaciones sobre el transporte de la mayoría de los Estados no incorporan ninguna evaluación del riesgo de que una transferencia internacional de armas pueda ser desviada hacia usuarios finales no autorizados, o utilizada para cometer violaciones graves del derecho internacional. Esos procedimientos de evaluación del riesgo son fundamentales para impedir transferencias de armas irresponsables o ilícitas, y para proteger los derechos humanos.

Actualmente son cuatro las formas que emplean los Estados para cumplir su obligación de impedir las transferencias de armas ilícitas e irresponsables realizadas por proveedores de servicios de transporte, aeronaves y embarcaciones sometidas a sus jurisdicciones.⁵⁸

(I) CONTROL DE AERONAVES Y EMBARCACIONES DE SU PABELLÓN

Como ya se ha dicho, todos los Estados miembros de la ONU están obligados a impedir que un envío de armas que viole los embargos impuestos por la ONU sea transportado en barcos y aeronaves de su pabellón (registrados en su jurisdicción). Algunos Estados miembros han actuado de acuerdo con estas obligaciones cuando han detectado posibles violaciones del embargo a bordo de barcos o aeronaves de su pabellón. Por ejemplo, el 29 de enero de 2009 las autoridades de Chipre ordenaron a un barco con bandera chipriota, el *Monchegorsk*, que entrara en un puerto chipriota después de interceptarlo cuando atravesaba el Mediterráneo oriental. Según la información facilitada por Chipre al Consejo de Seguridad de la ONU, el barco había sido fletado por una compañía de transportes iraní y en él se encontraron componentes para munición antitanque de 125 mm, cartuchos de bala y cargas explosivas procedentes de Irán, en contra de lo dispuesto por la Resolución 1747 del Consejo de Seguridad de la ONU.⁵⁹

⁵⁸ Para una discusión más detallada de los mecanismos de control del transporte de armas, véase Amnistía Internacional, *Dead on Time – arms transportation, brokering and the threat to human rights* (Índice: ACT 30/008/2006, 10 de mayo de 2006) especialmente pp. 132-148, y Silvia Cattaneo, 'Controlling Air Transport: Practice, Options, and Challenges', en *Small Arms Survey 2010* (Cambridge: 2010).

⁵⁹ Comité del Consejo de Seguridad de la ONU establecido en aplicación de la Resolución 1737 (2006), *Implementation Assistance Notice* (24 de julio de 2009), www.un.org/sc/committees/1737/pdf/ImplementationAssistanceNotice%20ENGLISH.pdf, consultado el 8 de junio de 2010. La Resolución 1747 (2007) del Consejo de Seguridad de la ONU, en el párrafo 5 estipula que:

Sin embargo, para que los Estados puedan cumplir adecuadamente su deber de impedir que se violen los embargos de armas de obligado cumplimiento, no pueden depender sólo de la difícil tarea de detectar cargamentos ilícitos, sino que también deben adoptar y poner en práctica procedimientos preventivos para impedir posibles violaciones del embargo antes de que se produzcan. Esto puede conseguirse, por ejemplo, exigiendo a los operadores de barcos y aeronaves que obtengan autorización previa para transportar cargamentos de armas en buques y aeronaves de su pabellón, como hace Alemania para los cargamentos de armas transportados en barcos alemanes.⁶⁰ Como mínimo, los Estados deben exigir a los barcos y aeronaves de su pabellón la obtención de una autorización general para transportar armas como parte del proceso de registro de un barco o aeronave, excluyendo de la autorización para transportar armas a los barcos, aeronaves y transportistas que hayan violado embargos de armas u otra legislación en materia de transferencia de armas.

(II) CONTROL DEL TRANSPORTE DE ARMAS EN LA JURISDICCIÓN DE UN ESTADO

Varios Estados aplican controles específicos a las armas transportadas a través de su territorio o espacio aéreo. En el caso del transporte aéreo, esta potestad viene reflejada explícitamente en el artículo 35 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago).⁶¹ En algunos Estados estos controles se limitan en la actualidad a normas de seguridad aérea, exigiendo autorización para el transporte de “mercancías peligrosas”, lo que incluye la munición pero no gran cantidad de armamento u otro tipo de material militar, sin tener en consideración ni el destino ni el uso finales del material transportado.

Irlanda es un ejemplo de país donde existe un sistema de autorizaciones nacionales para el transporte de armas a través de su territorio o espacio aéreo integrado en

"Irán no deberá suministrar, vender ni transferir en forma directa o indirecta, desde su territorio o por conducto de sus nacionales, o utilizando buques o aeronaves de su pabellón, armas ni material conexas, y que todos los Estados deberán prohibir la adquisición de esos artículos del Irán por sus nacionales, o utilizando buques o aeronaves de su pabellón, procedan o no del territorio del Irán."

⁶⁰ Véase el Apartado 4 del Reglamento de ejecución del artículo 26(2) de la Ley Básica (“Ley de Control de Armas de Guerra”), 20 de abril de 1961, modificada por la declaración de 22 de noviembre de 1990 (Boletín Oficial de la República Federal de Alemania I, p. 2506) (modificada por el artículo 3 de la ley de 11 de octubre de 2002, Boletín Oficial de la República Federal de Alemania I, p. 3970), www.bafa.de/bafa/en/export_control/legislation/export_control_cwc_p_war_weapons_control_act.pdf, consultado el 23 de junio de 2010.

⁶¹ Por ejemplo, en Reino Unido, la Orden de Navegación Aérea de 2005 (S.I. 2005 No. 1970) Parte 5 Artículo 69. en Irlanda, la Orden de Navegación Aérea (Transporte de municiones de guerra, armas y mercancías peligrosas) de 1973 (S.I. No. 224 de 1973). En la Federación Rusa, desde 2000 las aeronaves que transporten armas pequeñas o armas ligeras “no pueden atravesar el territorio de la Federación Rusa sin aterrizar para cumplir los trámites aduaneros y fronterizos”: párrafo 4 de la Decisión gubernamental N° 306 de 8 de abril de 2000 sobre el tránsito de armas. Véase también Gobierno de la Federación Rusa, *Información 2007 al Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras*.

procedimientos más amplios de control de armas que incluyen evaluación del riesgo. Las aeronaves que transportan “municiones de guerra o material de guerra” sobre el territorio de Irlanda o que aterrizan en Irlanda necesitan autorización del Ministerio de Transporte. Las peticiones de autorización de esos vuelos se remiten al Ministerio de Asuntos Exteriores, al Ministerio de Justicia y a la Autoridad de Navegación Aérea irlandesa para que estas agencias emitan sus observaciones y al Ministerio de Defensa para su información, permitiendo evaluaciones del riesgo basadas en consideraciones políticas de las propias transferencias de armas que van a realizarse, en lugar de simples valoraciones basadas en consideraciones de seguridad.⁶²

La falta de información suficiente ha conducido en ocasiones a transferencias irresponsables de armas. Por ejemplo, según los informes, el 27 de febrero de 2006 un avión de carga Antonov-124 (RA 82042) registrado en Rusia realizó una escala técnica en el aeropuerto de Shannon cuando transportaba helicópteros de ataque militares desde EE UU a Israel.⁶³ Las fuerzas armadas israelíes han empleado en repetidas ocasiones helicópteros de ataque en los Territorios Palestinos Ocupados y en Líbano en incidentes que han causado numerosos muertos y heridos entre la población civil, incluidos ataques directos contra objetivos civiles, ataques indiscriminados en áreas densamente pobladas y ejecuciones extrajudiciales.⁶⁴ Amnistía Internacional ha instado a todos los gobiernos a que respeten su obligación internacional de abstenerse de suministrar armas que puedan utilizarse para cometer violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. En este caso, el gobierno irlandés afirmó que no fue informado acerca de la escala técnica en Irlanda durante el vuelo entre Estados Unidos e Israel: “[I]a información inicial facilitada al ministerio de transporte por el operador de la aeronave muestra que el vuelo en cuestión debía viajar desde Estados Unidos a Israel vía Islandia y volver vía Shannon. Se nos informó de que el vuelo que aterrizaría en Shannon en el vuelo de vuelta no portaría carga. Tras las averiguaciones realizadas hoy, se ha descubierto que la aeronave aterrizó en Shannon en el vuelo entre Estados Unidos e Israel.”⁶⁵ Igualmente problemático es el hecho de que el gobierno irlandés anteriormente no había recabado de forma sistemática información sobre el origen o destino de los vuelos que portaban armas, aparte de los puntos de despegue y aterrizaje anterior y posterior, lo que en algunos casos hacía difícil llevar a

⁶² Carta del Ministerio de Transporte a Amnistía Internacional Irlanda, 23 de noviembre de 2006

⁶³ Declaración del Ministerio de Transporte irlandés citada en ‘US moved helicopters to Israel via Shannon’, *Irish Independent*, 8 de abril de 2006.

⁶⁴ Amnistía Internacional, *Israel y los Territorios Ocupados: El ejército israelí debe respetar los derechos humanos en sus operaciones* (Índice: MDE 15/094/2004, 1 de octubre de 2004); Amnistía Internacional, *Israel/Líbano: ¿“Daños colaterales” o destrucción deliberada? Ataques israelíes contra la infraestructura civil* (Índice: MDE 18/007/2006); Amnistía Internacional /Oxfam GB/IANSA, *Armas sin fronteras. Por qué el comercio globalizado requiere controles globales* (Índice: POL 34/006/2006, 1 de octubre de 2006); Amnistía Internacional, *Israel y los Territorios Ocupados: Avivando el conflicto. Suministro de armas desde el extranjero a Israel/Gaza* (Índice: MDE 15/012/2009, 23 de febrero de 2009).

⁶⁵ Ministerio de Transporte irlandés citado en ‘US moved helicopters to Israel via Shannon’, *Irish Independent*, 8 de abril de 2006.

cabo una evaluación anticipada del riesgo sobre el destino o usuario finales de las armas.⁶⁶

Sin embargo, el gobierno irlandés *sí ha* utilizado los poderes que le confiere el Convenio de Chicago para impedir otros envíos de armas en los que existía un riesgo sustancial de que fuesen usadas para cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. La información facilitada por el Ministerio de Transporte indica que entre enero de 2003 y octubre de 2006, se denegó la autorización para sobrevolar o aterrizar en Irlanda a ocho vuelos que transportaban armas, entre ellos cuatro vuelos a los que se denegó la autorización porque transportaban minas terrestres, prohibidas por Irlanda en cumplimiento de sus obligaciones con arreglo a la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción.⁶⁷ El gobierno irlandés también afirmó que durante el conflicto de Líbano en 2006 “no se autorizaría ninguna solicitud de ese tipo para el transporte de municiones de guerra a Israel”.⁶⁸

(III) CONTROL A LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE ARMAS QUE OPERAN DESDE LA JURISDICCIÓN DE UN ESTADO

Los ejemplos que se mencionan en este informe de proveedores de servicios de transporte registrados en Reino Unido y Alemania implicados en el transporte de municiones de racimo y sus componentes dentro del Sureste Asiático y de un avión de Air France portador de una transferencia de armas irresponsable a la región de los Grandes Lagos son muestra del evidente valor potencial de establecer unos controles específicos sobre los propios proveedores de servicios de transporte.

Algunos Estados han introducido controles, similares a los controles sobre la intermediación de armas, exigiendo que los proveedores de servicios de transporte de armas que operen desde su jurisdicción (en lugar de los barcos o aeronaves individuales) obtengan una autorización. Por ejemplo, los operadores de aeronaves ucranianos, así como los que operan aeronaves registradas en el registro nacional ucraniano, al menos desde 2003 necesitan obtener sendas autorizaciones de la autoridad pública ucraniana encargada del control de las exportaciones y de la autoridad de aviación civil ucraniana para transportar material militar, incluso fuera de Ucrania; sin embargo, estas autorizaciones no siempre son específicas para vuelos individuales, y por tanto pueden

⁶⁶ Amnistía Internacional Irlanda, *Controlling a Deadly Trade* (septiembre de 2007).

⁶⁷ Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción.

⁶⁸ Dermot Ahern (ministro de Asuntos Exteriores), respuesta parlamentaria por escrito, 25 de octubre de 2006.

no detectar o no impedir transferencias irresponsables particulares.⁶⁹ Reino Unido, por el contrario, ha impuesto controles extraterritoriales y específicos para cada vuelo sobre el transporte de algunas armas por parte de proveedores de servicios de transporte registrados en Reino Unido: desde 2008, los proveedores de servicios de transporte que operan desde Reino Unido tienen que obtener una autorización del gobierno británico antes de facilitar el servicio de transporte para transferencias de armas pequeñas y armas ligeras entre terceros países, así como todos los tipos de armas cuya transferencia prohíbe el gobierno de Reino Unido, cuando los proveedores estén al corriente de la transferencia de armas. Análogamente, la Convención de la CEDEAO, cuyas disposiciones son vinculantes para 15 Estados de África Occidental, exige a todos los agentes de intermediación de armas en los Estados miembros que obtengan “una autorización explícita para cada transacción en la que participan, con independencia de dónde tenga lugar el acuerdo”, y define la intermediación de armas como una actividad que incluye “el transporte de armas pequeñas y armas ligeras”.⁷⁰ Los 11 países signatarios del Protocolo de Nairobi también se han comprometido a regular “a todos... los transportistas de armas pequeñas y armas ligeras mediante un sistema de concesión de licencia”.⁷¹

(IV) INCORPORACIÓN DE LOS ACUERDOS DE TRANSPORTE EN LA EVALUACIÓN DEL RIESGO DE EXPORTACIÓN DE ARMAS

Por último, algunos Estados han querido integrar los acuerdos de transporte en sus procedimientos vigentes de concesión de licencias a la *exportación* de armas. Los 56 Estados participantes de la OSCE, así como los 40 Estados firmantes del Acuerdo de Wassenaar, entre los que se encuentran los principales exportadores de armas del mundo, han adoptado unas “Mejores Prácticas” conforme a las cuales los exportadores de armas deben proporcionar a las autoridades expedidoras de licencias información sobre la ruta, compañía transportista y aeronave implicadas en la exportación de armas pequeñas y armas ligeras por aire, antes de recibir autorización para tales exportaciones.⁷² La Convención del ECOWAS sobre armas pequeñas y ligeras también

⁶⁹ Decreto del gabinete de ministros N°. 690 de 20 de noviembre de 2003 ‘On Improvement of the Mechanism for Executing Control over International Air Transfers of Military and Dual-Use Goods’.

⁷⁰ Convención sobre Armas Pequeñas, Sus Municiones y Otros Materiales Conexos, de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental, artículo 1.8 y artículo 20.

⁷¹ Protocolo de Nairobi para la prevención, el control y la reducción de armas pequeñas y ligeras en la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África, artículo 11.

⁷² Mejores Prácticas para impedir las transferencias desestabilizadoras de armas pequeñas y armas ligeras mediante el transporte aéreo, acordadas por el Plenario del Acuerdo de Wassenaar en 2007; Decisión N° 11/08 de la OSCE “Introducción de mejores prácticas para evitar las transferencias desestabilizadoras de armas pequeñas y armas ligeras mediante el transporte aéreo, y cuestionario asociado”, FSC.DEC/11/08, 5 de noviembre de 2008.

exige que las solicitudes de autorización de transferencias remitidas al Secretariado Ejecutivo de la ECOWAS incluyan información sobre “lugares de tránsito, tipo de transporte a utilizar, todas las compañías implicadas en la importación, expedición y manejo de la carga”.⁷³

Estas medidas están diseñadas principalmente para impedir la desviación ilícita de armas pequeñas y armas ligeras a usuarios finales no autorizados, permitiendo a las autoridades expedidoras de licencias de exportación encargadas de evaluar el riesgo de la probabilidad de desviación, identificar la existencia de rutas de transporte o transportistas presuntamente ilícitos que pueden indicar la existencia de tal riesgo. Las “Mejores Prácticas” de la OSCE y de Wassenaar se limitan, sin embargo, al transporte aéreo; a las transferencias de armas pequeñas y ligeras; y a exportaciones desde las jurisdicciones de los Estados participantes. No incluyen tampoco los vuelos gubernamentales, militares o fletados por el gobierno, en los que se llevan a cabo numerosas transferencias de armas. Además, no contienen una obligación para los Estados participantes de controlar las transferencias de armas realizadas por transportistas o proveedores de servicios de transporte registrados en las jurisdicciones de los Estados participantes pero que operan en otros lugares, como ponen de relieve los casos mencionados en este informe, y como ya exigen de todos los Estados los embargos de armas impuestos recientemente por la ONU. Por último, no contienen ninguna obligación para los Estados participantes de evaluar el riesgo de que esas transferencias puedan ser utilizadas para facilitar violaciones del derecho internacional. En ausencia de controles específicos sobre los propios transportistas de armas que incorporen normas firmes de evaluación del riesgo para los derechos humanos, las transferencias irresponsables de armas como las que se destacan en este informe muy probablemente seguirán produciéndose.

⁷³ Convención sobre Armas Pequeñas, Sus Municiones y Otros Materiales Conexos, de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental, artículo 5.1.c.

5/CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Hay una necesidad clara de incorporar de una forma coherente y uniforme las facultades y obligaciones actuales de los Estados para regular el transporte de armas en el marco de un instrumento internacional como el Tratado sobre el Comercio de Armas. El Tratado debe garantizar que estas facultades y obligaciones se aplican a todos los tipos de armas y al transporte internacional de armas en todas sus formas. En especial, las disposiciones del Tratado sobre el Comercio de Armas deben garantizar que los controles nacionales sobre el transporte de armas se utilizan para impedir transferencias de armas internacionales que violen los términos del Tratado. Fundamentalmente, los controles deben diseñarse para que los Estados puedan impedir los transportes de armas ilegales o no autorizados así como los transportes de armas irresponsables dentro de su jurisdicción, exigiendo a todos los países que evalúen adecuadamente el riesgo de que un envío en concreto pueda contribuir a que se cometan violaciones graves del derecho internacional, especialmente del derecho humanitario o de los derechos humanos. Para ello, los controles sobre el transporte deben incluir mecanismos de evaluación del riesgo en relación con el probable uso indebido o desviación de armas, municiones o material relacionado.

Estos controles deberían incorporar y mejorar todo lo posible los actuales mecanismos y servicios encargados de la regulación del movimiento físico de los cargamentos, incluidas las autoridades aduaneras, fronterizas, de aviación civil y marítimas. En especial, mejorar e incorporar disposiciones uniformes sobre el control aduanero de cargamentos de artículos controlados por el Tratado sobre el Comercio de Armas no sólo ayudaría al control y verificación de las transferencias internacionales de armas, sino que también incrementaría su transparencia. En la actualidad, la presentación de informes sobre transferencias internacionales de armas por parte de los Estados se realiza de forma desigual e incompleta. Las transferencias de gobierno a gobierno normalmente no son registradas por las autoridades aduaneras y a menudo no se reflejan en los informes sobre transferencias de armas que publican los gobiernos. Además, muchos informes sobre transferencias nacionales de armas publicados por los gobiernos no contienen información que identifique con precisión el tipo de armas vendidas o adquiridas y se limitan a consignar la categoría general o el tipo de usuario final para el que se ha autorizado la transferencia de armas. Esto hace difícil determinar qué armas se están transfiriendo desde qué Estados a qué usuarios finales.⁷⁴ El establecimiento de unos códigos arancelarios uniformes para los artículos controlados por el Tratado sobre

⁷⁴ Existen tres métodos básicos para informar sobre las transacciones comerciales de armas (registradas por las autoridades aduaneras): País de Origen/Consumo; País de Envío/Destino; y País de Compra/Venta.

el Comercio del Armas, así como de unas normas uniformes para el control y verificación de los artículos controlados por el Tratado por parte de las autoridades aduaneras, proporcionaría unas normas comunes para que los Estados parte recabasen información y publicasen informes sobre las transferencias internacionales de armas en virtud del Tratado sobre el Comercio de Armas. Además, los Estados encontrarían más fácil aplicar el Tratado al poder aprovechar los sistemas de vigilancia al comercio que ya utilizan todas las autoridades aduaneras nacionales.

RECOMENDACIONES

Para ser eficaz, el Tratado sobre el Comercio de Armas debe permitir a los Estados regular el movimiento físico de las armas. Así, debe reforzar las actuales obligaciones y facultades para regular el transporte de armas (i) a través del territorio y espacio aéreo de los Estados; (ii) a cargo de proveedores de servicios de transporte de armas que operen desde su jurisdicción; y (iii) en embarcaciones y aeronaves registradas en su jurisdicción.

Recomendaciones a todos los Estados

1) En virtud del Tratado sobre el Comercio de Armas, cada Estado parte debe:

- Establecer o mantener un sistema nacional eficaz para regular las actividades de los proveedores de servicios de transporte implicados en el transporte de armas convencionales cubiertas por el Tratado. Ese sistema debe incluir:
 - El mantenimiento de un registro de los proveedores de servicios de transporte que operen dentro de su territorio;
 - La autorización de cada suministro de servicios de transporte propuesto o actividad relacionada con una transferencia de armas convencionales;
 - La aportación de información detallada sobre el transporte y los proveedores del servicio de transporte en las solicitudes de autorización o licencias de importación y exportación;
 - La exigencia a los proveedores de servicios de transporte de mantener, a efectos de inspección, documentación completa y verificable -como manifiesto de carga, carta de porte aéreo, conocimiento de embarque y facturas entre otros documentos- que incluya, como mínimo, datos sobre la autorización de la exportación, consignatario/consignador, usuario final y los códigos arancelarios pertinentes que identifican cada movimiento de las mercancías controladas por el Tratado sobre el Comercio de Armas.

- Como mínimo, adoptar medidas efectivas para garantizar que los proveedores de servicios de transporte dentro de su jurisdicción no facilitan el suministro de armas convencionales violando los términos de un embargo de armas vinculante

ordenado por la ONU, o cualquier otro compromiso u obligación del Estado parte en virtud de un acuerdo sobre desarme, no proliferación o control de armas pequeñas y armas ligeras o de otro tipo.

- Como mínimo, exigir a los operadores de embarcaciones o aeronaves registradas en su jurisdicción la obtención de una autorización general previa para transportar armas como parte del proceso de registro de una aeronave o embarcación, y denegar la autorización para transportar armas a las compañías transportistas que hayan violado los embargos de armas u otras leyes relativas a la exportación de armas.
- Poner en práctica las facultades existentes en virtud del Convenio sobre Aviación Civil Internacional para regular y exigir una autorización específica para el paso de armas convencionales (y no sólo de mercancías peligrosas) a través de su territorio o espacio aéreo; y adoptar medidas eficaces para impedir el movimiento de cualquier transferencia de armas a través de su territorio o espacio aéreo que viole un embargo de armas vinculante de la ONU o cualquier otro compromiso u obligación del Estado parte en virtud de un acuerdo sobre desarme, no proliferación o control de armas pequeñas y armas ligeras o de otro tipo.
- Inspeccionar, de acuerdo con las autoridades y legislación nacionales y en consonancia con otras disposiciones del derecho internacional (en especial el derecho del mar y los convenios pertinentes sobre aviación civil internacional) todos los cargamentos en su territorio, incluidos puertos y aeropuertos, si el Estado parte tiene información que permite sospechar razonablemente que el cargamento forma parte de una transferencia internacional de armas prohibida en virtud del Tratado sobre el Comercio de Armas.
- Garantizar que se exige a los proveedores de servicios de transporte que declaren a las autoridades aduaneras que transportan mercancías controladas por el Tratado sobre el Comercio de Armas; y garantizar que se exige a las autoridades aduaneras que verifiquen que esos cargamentos han obtenido la necesaria autorización.

2) En virtud del Tratado sobre el Comercio de Armas, los controles de los Estados partes sobre el transporte de armas (i) a través de su territorio o espacio aéreo; (ii) a cargo de proveedores de servicios de transporte de armas que operen desde su jurisdicción; y (iii) en embarcaciones o aeronaves con bandera de su jurisdicción deben incorporar un

mecanismo de evaluación del riesgo por anticipado que exija la denegación del permiso para la actividad de transporte si se considera que la transferencia internacional de armas para la que se proporciona el transporte viola los términos del tratado o si se dispone de información creíble y fidedigna que indica un riesgo considerable de que el receptor de la mercancía pueda utilizar estas armas para cometer o facilitar violaciones graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos.

Recomendaciones a las autoridades aduaneras de todos los Estados y a la Organización Mundial de Aduanas

Para facilitar la declaración y verificación de los cargamentos controlados por el Tratado sobre el Comercio de Armas, la Organización Mundial de Aduanas y las autoridades aduaneras nacionales deben trabajar con las autoridades nacionales de control de las exportaciones y la industria del transporte para establecer unos códigos arancelarios claramente identificables que cubran específicamente las mercancías controladas por el Tratado sobre el Comercio de Armas.⁷⁵

Recomendaciones a la OMI OACI, IATA, FITT y otras organizaciones internacionales pertinentes

Deben fomentarse las iniciativas en materia de seguridad en la industria del transporte promovidas por la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), así como las asociaciones internacionales de la industria del transporte como la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) y la “Campaña contra las Banderas de Conveniencia” de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (FITT), para abordar la prevención de las transferencias de armas, munición y material asociado cuando puedan contribuir a que se cometan violaciones graves del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos y se las considere una “amenaza para la seguridad común”.

⁷⁵ La Organización Mundial de Aduanas recomendó en 2002 que debía modificarse el sistema armonizado de códigos arancelarios para facilitar la identificación y el control de armas de fuego especificadas en el Protocolo de la ONU sobre el Control de las Armas de Fuego. Este enfoque debería incorporarse al Tratado sobre el Control de Armas. Organización Mundial de Aduanas, *Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera relativa a la inserción en las nomenclaturas estadísticas nacionales de subpartidas destinadas a facilitar la identificación y el control de los productos especificados en el Protocolo sobre las Armas de Fuego en el marco del Convenio de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado*, 29 de junio de 2002.

www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/HarmonizedSystem/HS%20Recommendation/HS_reco_june2002_29_EN.pdf). Traducción al español en: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi744.doc>

ENVÍOS LETALES

EL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS Y LOS CONTROLES DE TRANSPORTE

FOTO DE PORTADA: Un avión de carga Antonov 12 despegando de una pista remota en África Central. Este modelo de avión de carga se ha utilizado a menudo para transportar armas a zonas de conflicto sometidas a embargo en muchas partes del mundo.
© Guy Tillim

Amnistía Internacional
Secretariado Internacional
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Reino Unido

Índice: ACT 30/015/2010
Julio de 2010

AMNISTÍA
INTERNACIONAL

