

COOPERACIÓN, DESARROLLO Y VENTAS DE ARMAMENTO: UNA RELACIÓN IMPOSIBLE

Madrid, enero de 2007

Mabel González Bustelo

Responsable de la campaña de desarme de Greenpeace

La iniciativa que plantea FRIDE con el Foro AOD es una oportunidad para poner de relieve una de las mayores contradicciones de la política exterior española. Pese a la declarada apuesta del actual gobierno por la mejora de las políticas e instrumentos de cooperación, por la prevención de conflictos y por los ámbitos multilaterales y negociadores para la resolución de estos, y pese a algunas iniciativas puestas en marcha en este sentido, el comercio español de armamento continúa su propia tendencia al margen de esos objetivos.

En los últimos años se han producido ciertos avances en materia de transparencia y control sobre estas transferencias, pero el sistema sigue siendo muy deficiente y está lejos de garantizar que las armas no lleguen a destinos equivocados. Entre tanto, es difícil acceder a la información pertinente, pesan excesivamente los intereses comerciales, y se continúa vendiendo armas a países en conflicto, donde se violan los derechos humanos o donde esas compras absorben muchos fondos que son sustraídos a los servicios sociales. Ésta es una situación que encaja muy mal con el discurso, antes mencionado, de la paz y el desarrollo, y que deja en evidencia la falta de coordinación entre las políticas de comercio, de defensa, de exterior y cooperación. A la vez, esto puede llegar a poner en riesgo la eficacia de la propia ayuda española y del conjunto de su política de cooperación.

Conceptos en alza: prevención de conflictos y Estados frágiles

La importancia política de la prevención de conflictos creció en los años noventa como resultado de la conjunción de una serie de factores. Entre otros, la emergencia de los conceptos de desarrollo humano y seguridad humana, y el cuestionamiento de la soberanía absoluta del estado en casos en que éste no quiere o no puede cumplir con sus obligaciones hacia sus ciudadanos, o lleva a cabo violaciones masivas de derechos humanos.

Otro factor determinante fue la constatación de que, tras el fin de la Guerra Fría, una gran amenaza para la seguridad internacional son los conflictos armados intraestatales, que se producen en los llamados Estados frágiles o fallidos, en los que se llevan a cabo prácticas de genocidio y graves violaciones de los derechos humanos y que generan altos niveles de violencia, grandes flujos de refugiados y desplazados, destrucción económica y del medio ambiente, etc. Además, en estas zonas con Estados debilitados o inexistentes se generan tráfico de armas, minerales, drogas y otros bienes ilícitos y, en ocasiones, personas. Después del 11-S y con el nuevo contexto internacional, a estas preocupaciones se sumó otra: que estos territorios se convirtieran en "santuarios" de grupos terroristas, como ocurrió en Afganistán con Al Qaeda. El interés por estas cuestiones, aunque con reticencias y diversos enfoques, comenzó por tanto a crecer en diversos centros de poder internacional.

Es, por todo ello, una buena noticia que el Plan Director de la Cooperación Española identifique, entre sus siete prioridades sectoriales, la prevención de conflictos y

construcción de la paz, que se convertiría así en un objetivo estratégico. También es positiva la apuesta por la coordinación interministerial y por una mayor coherencia de todos los ámbitos del gobierno.¹ Y esto, a pesar de que los resultados conseguidos hasta ahora quedan muy lejos de los ambiciosos objetivos planteados, y de que algunos mecanismos básicos para avanzar en este enfoque no se han puesto todavía en marcha. Pero más allá de los aspectos concretos de implementación, la disparidad entre estos criterios declarados y la práctica en otros ámbitos permite poner en cuestión la existencia de coherencia en la política gubernamental y, finalmente, de voluntad política real. La venta de armamentos es un ejemplo claro.

La proliferación de armas y el caso español

El carácter letal y el número de víctimas civiles de los conflictos armados modernos ponen de manifiesto las consecuencias fatales de la proliferación de armamento, especialmente de las armas ligeras. Éstas no son, obviamente, la causa de la violencia, pero permiten que se multiplique porque su bajo precio las hace accesibles a amplios sectores de población. Todo ello tiene el potencial de convertir en violentos conflictos latentes en las sociedades, agrava y prolonga las situaciones de guerra, genera una fuerte inseguridad ciudadana y añade aún más dificultades a los ya complejos y duros procesos de reconstrucción.

En el mundo hay un arsenal de 640 millones de armas ligeras, es decir, una por cada diez personas, y cada minuto una persona en el mundo muere como consecuencia de ello.² Se calcula que el valor de las exportaciones autorizadas de armas ronda los 21.000 millones de dólares anuales. Pero el problema es peor: entre el 80% y el 90% de las armas ilegales proceden, originalmente, de una transferencia autorizada y aprobada por un estado y que después, por diversas vías, pasan al mercado negro. Cada año salen al mercado unos 8 millones de armas nuevas; cada año en torno a 1 millón son pérdidas o robadas; cada año se fabrican entre 7,5 y 8 millones de municiones.

España no es ajena a este problema. En los últimos años ha estado situada en el decimoquinto puesto entre los exportadores mundiales de armamento. El volumen de las exportaciones ha ido en aumento desde el año 2000, y en 2005 su valor ascendió a 419,5 millones de euros, un 3,3% más que el año anterior. Este aumento es atribuible, en parte, a la participación de empresas españolas en programas europeos de producción conjunta de armamento. Para ese año, un 62% de las exportaciones de material de defensa, seguridad y doble uso se dirigió a países miembros de la OTAN o la UE. El 38% restante se repartió entre 33 países no miembros de esas organizaciones.³

En la última década, los países de destino de las armas españolas incluyen a Arabia Saudí, Colombia, Indonesia, Israel, Marruecos, Filipinas, Sri Lanka, Zimbabwe y Sudán, entre otros. Países que difícilmente cumplirían una aplicación estricta del Código de Conducta de la UE sobre exportaciones de armas.⁴ Por ejemplo

1 El llamado "whole-of-Government approach".

2 Ver Amnistía Internacional-Oxfam-Armas bajo control, [Vidas destrozadas. La necesidad de un control estricto del comercio internacional de armas](#), Reino Unido, 2003. Ver siguientes informes de la campaña "Armas bajo control" en www.controlarms.org

3 Amnistía Internacional-Greenpeace-Intermón Oxfam, [Análisis de las exportaciones españolas de armamento 2005](#), Madrid, junio de 2006. Estos y los restantes datos sobre exportaciones españolas de armas proceden del informe mencionado y de los restantes informes de la campaña.

4 El [Código de Conducta](#) establece ocho criterios que justifican la denegación de una operación de exportación, entre otros que se trate de países en conflicto armado, donde se violen los derechos humanos, donde haya graves dificultades socioeconómicas, donde esto puedan afectar a la estabilidad

Colombia, destino constante de las armas españolas desde 1993, es un país sumido en un grave conflicto armado que se caracteriza por las graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos. Y esto se produce a pesar de la proposición no de ley aprobada por el Congreso de los Diputados en junio de 2004, para suspender el acuerdo de cooperación militar con este país. ¿Cómo es posible que se continúe exportando armas a países, como Colombia, Indonesia o Sri Lanka, que por otro lado reciben importantes aportaciones de ayuda humanitaria por parte de la AECEI y otros actores?

España es, también, el principal exportador mundial de munición a África Subsahariana. En 2004 se exportaron a Ghana más de 37 millones de cartuchos de munición de caza, producto que además no está sometido a control a pesar de que puede tener usos militares. En 2005 se vendieron más de 25 millones de cartuchos. Para un país de poco más de 21 millones de habitantes, con problemas socioeconómicos y riesgos de inestabilidad regional, estas cantidades parecen desproporcionadas. Además, Ghana es miembro de la Comunidad Económica de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), organismo que decretó en 1998 una moratoria sobre la importación, exportación, producción y distribución de armas pequeñas y ligeras, así como sus municiones. Además, organismos internacionales han alertado de la proliferación de armas pequeñas y ligeras en el país, y del riesgo de tráfico ilícito de éstas hacia y desde países vecinos, algunos en situación de conflicto o posconflicto. Por su parte, Sudán y Zimbabwe han recibido munición española pese a estar sometidos a embargos de armas.

Una oportunidad: la ley de comercio de armas

En materia de exportaciones de armas desde España, preocupan principalmente dos cuestiones. La primera es un nivel de control que, a la luz de los ejemplos anteriores, no está garantizando que estas armas no lleguen a destinos equivocados. El segundo es la falta de transparencia. Las decisiones al respecto las toma la Secretaría General de Comercio Exterior, previo informe preceptivo y vinculante de la Junta Interministerial de Material de Defensa y Doble Uso (JIMMDU).⁵ En ella están representados los ministerios de Industria, Turismo y Comercio; Defensa; Asuntos Exteriores y Cooperación; Economía y Hacienda, e Interior. Aparte del desproporcionado peso del primero de los ministerios mencionados en su composición (lo que denota en qué ámbito de prioridades se inscribe este tema), las actas de sus reuniones son secretas, lo que hace imposible conocer a tiempo si una operación vulnerará el Código de Conducta. Las estadísticas de exportación se presentan dos veces al año, con meses de retraso, y el secretario de Estado comparece una vez al año en el Congreso para dar explicaciones. Esta falta de transparencia hace imposible ejercer un control efectivo antes de que se efectúen las operaciones.

Amnistía Internacional, Greenpeace e Intermón Oxfam llevan desde 1994 trabajando para lograr más control y transparencia en estas exportaciones. En estos años se han conseguido avances, pero es necesario ir mucho más allá. Una oportunidad se presenta ahora, tras la aprobación el pasado mes de diciembre por el Consejo de Ministros del proyecto de ley sobre comercio español de armamento.⁶

regional, etc. El Código no tiene carácter vinculante, aunque ahora se negocia su transformación en una Posición Común.

⁵ La JIMMDU se constituyó en 1988 y se encarga de autorizar o denegar las licencias de exportación de material de defensa y de doble uso que soliciten los operadores.

⁶ Hasta la aprobación de la ley, la normativa vigente es el [Real Decreto 1782/2004](#), de 30 de julio, que regula el comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y

El texto, que entrará en febrero a tramitación parlamentaria, introduce algunos avances y recoge, por ejemplo, una petición histórica de estas organizaciones: que la munición de caza y tiro deportivo sea considerada, al menos, material de doble uso (dado que existe la posibilidad de utilizarla para fines militares). Sin embargo, en general queda muy lejos de lo deseable tanto en materia de transparencia como de control y, si se aprueba en su actual versión, no impedirá que las armas españolas sigan perjudicando el desarrollo y la estabilidad de numerosos países.⁷

Un ejemplo claro es el de las bombas de racimo, un armamento que se cobra un 98% de sus víctimas entre la población civil, y que en España se fabrica y vende. El ejército español tiene, además, un limitado arsenal. Estas armas no distinguen entre blancos civiles y militares y siguen matando personas mucho tiempo después de que un conflicto haya terminado. Su desactivación es, por ejemplo, una de las tareas más arriesgadas que afrontan actualmente los soldados españoles en el sur de Líbano, y dificultarán la reconstrucción del país y su recuperación durante mucho tiempo. El gobierno, entre tanto, ha afirmado que no tiene intención de prohibirlas.⁸

La necesidad de coherencia política y enfoques integrados

El hecho de que la falta de coherencia entre políticas, en cuestiones como ayuda, comercio o seguridad, puede dar lugar a resultados contradictorios o poner en riesgo la eficacia de las políticas de ayuda, está ampliamente reconocido. Para evitarlo es necesario dar pasos hacia la coherencia entre las políticas de ayuda y las otras líneas (*non-aid policies*), es decir, asegurar la coherencia entre distintos departamentos y ministerios.⁹ Esto es especialmente cierto en relación con entornos complejos como los de los Estados frágiles, y en materia de prevención de conflictos, donde el logro de los objetivos depende de la capacidad de poner en marcha un amplio conjunto de medidas intersectoriales y relacionadas, en materia económica, política y de seguridad. Para ello se deben usar herramientas relacionadas con la seguridad, la diplomacia, el desarrollo y la acción humanitaria, migraciones, comercio e inversión, etc.

Algunos estados han adoptado medidas para avanzar en este sentido. Por ejemplo, en Canadá, el modelo "3D" coordina las áreas de Defensa, Diplomacia y Desarrollo a nivel estratégico. En 2003, Suecia aprobó una ley que exige que todas las grandes áreas políticas contribuyen a un desarrollo global equitativo y sostenible (seguridad y defensa, comercio, migración, inversiones, agricultura...). También hay algunas iniciativas en el marco de la Unión Europea.

En España, sin embargo, los avances parecen ser todavía más teóricos que reales, y la incoherencia de las políticas de los distintos ministerios queda al descubierto cuando se aborda el tema de la venta de armas. Una cuestión en la que los intereses comerciales parecen pesar más que las prioridades del desarrollo y la paz.

Sería muy importante lograr un mayor peso de los organismos de cooperación en la toma de decisiones sobre comercio de armas, para que éstas no queden

tecnologías de doble uso. Lamentablemente, el proyecto presentado no incorpora grandes avances con respecto a este texto.

7 Es destacable, en este sentido, que el texto del anteproyecto de ley fue consultado con la Asociación de Fabricantes de Material de Defensa (AFARMADE), y no con las ONG que llevan más de 12 años trabajando esta cuestión.

8 Respuesta escrita al Congreso, N° 184/094151, Serie D, N° 484, 20 de diciembre de 2006.

9 Clare Lockhart, [From aid effectiveness to development effectiveness: strategy and policy coherence in fragile States](#), documento elaborado para el Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States, Overseas Development Institute. También DFID, *Why we need to work more effectively in fragile States*, enero de 2005.

supeditadas a un puro interés comercial y a las presiones e intereses de las empresas armamentísticas. También lo sería que la DGPOLDE lograra ejercer una cierta influencia sobre Comercio, para que las prioridades y objetivos de la cooperación y acción humanitaria española se tengan en cuenta a la hora de autorizar exportaciones de armamento.

Un avance claro sería que la futura ley de comercio de armas establezca mayor transparencia. Así se evitaría lo que ocurre en estos momentos: que sólo se conocen las transferencias mucho tiempo después de ser realizadas, es decir, cuando ya no se pueden evitar. Ello también sería un primer paso para que la sociedad y los restantes organismos del Estado puedan ejercer un control e influencia más estrictos sobre esas ventas. A la vez, esto debería ir unido a un enfoque integrado de las políticas gubernamentales, donde el desarrollo y la prevención de conflictos se consideren no sólo objeto de la política de cooperación, sino un objetivo general de la política española. De lo contrario, no sólo se ponen en riesgo esos objetivos, sino la propia credibilidad del gobierno cuando reafirma su apuesta por el diálogo y la paz.

Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto “La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa” entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

www.foroaod.org