

Implementación nacional del Tratado propuesto sobre Comercio de Armas Guía Práctica

Resumen

Introducción

En diciembre de 2009, la Asamblea General de las Naciones Unidas votó a favor de iniciar negociaciones para lograr un Tratado sobre Comercio de Armas (TCA) para el año 2012, a fin de establecer normas internacionales que regulen el comercio mundial de armas convencionales. Si bien los detalles de un TCA aún deben ser negociados, es evidente que dicho tratado será puesto en práctica a nivel nacional, y por lo tanto requerirá que todos los países cuenten con un sistema nacional de concesión de licencias y control de transferencias internacionales de armas convencionales.

No hay una misma solución para todos. El sistema que se establezca en cada país dependerá tanto de la magnitud y la naturaleza de su comercio de armas, como de su sistema de gobierno, infraestructura tecnológica, capacidad y tradición jurídica. La guía práctica recoge los principios y elementos centrales de diferentes sistemas y presenta ejemplos de un número de países diferentes para demostrar cómo éstos son llevados a la práctica. La guía se propone brindar un marco de referencia sobre cómo los Estados pueden adoptar un sistema nacional de control efectivo y funcional.

Elementos de un sistema nacional de control

Todos los sistemas nacionales deben tener en cuenta tres componentes importantes: las licencias o autorizaciones, el cumplimiento de las leyes y normas aplicables, y actividades de extensión hacia la industria de defensa y las contrapartes internacionales. Además, cada país deberá estudiar los requisitos legales, instituciones y procedimientos, formación y comprobación de la implementación necesarios para cada uno de aquellos componentes.

Licencias

Las licencias son clave fundamental en cualquier sistema de control de transferencias de armas. Toda arma convencional que entra, sale, o pasa por el filtro aduanero o la jurisdicción nacional de un país requiere autorización.

Requisitos legales

Lista de control: La lista de productos y tecnologías sujetos a control de transferencias debe ser lo más clara y detallada posible, y, de ser posible, debe estar establecida en la legislación secundaria para que pueda ser actualizada de manera regular.

Tipos de transferencias sujetos a control: Para garantizar un alto nivel de control y prevenir los vacíos en la legislación, el control de las transferencias internacionales debe aplicarse a las exportaciones, importaciones, tránsito/transbordo y reexportaciones. De ser posible, ello debe estar estipulado en la legislación primaria. Se debe ejercer control sobre las transferencias, donaciones y ayuda gubernamentales y comerciales. Para ser efectivo, el sistema de licencias debe ser aplicado también a una amplia variedad de transacciones y servicios, como los servicios de intermediación, transporte y concesión de carga, los servicios financieros y la asistencia técnica.

Normas para determinar la concesión de licencias: La legislación primaria abarcará una gama de criterios o parámetros frente a los cuales se evaluará la potencial transferencia.

Instituciones

Los organismos, gubernamentales o independientes, que tienen la tarea de gestionar el otorgamiento de licencias, deben contar con lo siguiente:

- Responsabilidades claramente delineadas y poderes adecuados para cumplir las tareas;
- Procedimientos claros sobre cómo conceder licencias o actualizar la lista de control;
- Comunicación clara y efectiva entre las instituciones pertinentes para garantizar que las licencias, el cumplimiento de las leyes y normas aplicables, la transparencia y la rendición de cuentas sean efectivos.

Procedimientos

Toma de decisiones: La decisión de otorgar una licencia debe basarse en una evaluación general de la transferencia propuesta a partir de los criterios establecidos, y ser objetivamente informada, usando pruebas creíbles y confiables.

Tipos de licencias: La mayoría de los países evalúan las licencias caso por caso y otorgan licencias individuales (una transferencia, un destino). A veces otorgan otros tipos de licencias como licencias abiertas, globales o generales, que pueden aplicarse a más de una transferencia o destino.

Procedimientos relativos al uso o usuario final: El certificado de uso o usuario final (CUF) es el método más frecuente para garantizar que las armas serán usadas por el usuario final y un compromiso de que los artículos no serán usados para ningún otro propósito o por ningún otro usuario final. El CUF a menudo incluye una referencia a la posibilidad de que las armas sean reexportadas y cuándo. Los CUF deben ser expedidos por la autoridad nacional competente y deben estar impresos en la misma calidad de papel que los billetes bancarios, con un número de serie único. Su autenticidad debe ser verificada. Para asegurar que los bienes han llegado al destino y al usuario final autorizados se pueden usar Certificados de Verificación de Entrega (CVE) y/o la verificación física posterior a la entrega.

Certificado de importación: Este documento es una confirmación por parte del Estado importador de que tiene conocimiento y no objeta la propuesta de importación de un determinado bien. Este certificado puede ser usado como parte del proceso de verificación de uso final, o en otros casos ser obligatorio en el país de importación.

Control de la intermediación: Las autoridades exigirán procesos ligeramente diferentes para regular las actividades de los intermediarios de armas, como el registro de los intermediarios que operan dentro del territorio y licencias o autorizaciones para cada una de las actividades de intermediación de armas propuestas.

Transparencia y rendición de cuentas

Los sistemas nacionales de control de transferencias internacionales de armas pueden y deben incluir disposiciones en materia de acceso a información y transparencia. La información accesible al público debe incluir:

- Todas las leyes, normas, políticas, prácticas, procedimientos, listas de control, etc., relativas a la transferencia de armas;
- Informes periódicos regulares que incluyan información sobre las licencias otorgadas o denegadas y las entregas realizadas

Se puede alcanzar una rendición de cuentas más precisa a través del escrutinio parlamentario de las políticas y prácticas de concesión de licencias de transferencia, y de la participación de todos los actores clave en el establecimiento y supervisión de las políticas y prácticas del control de las transferencias de armas.

Formación y fortalecimiento de capacidades

Para una implementación efectiva de las leyes, normas, políticas y procedimientos administrativos se requiere recursos humanos e institucionales dedicados en número suficiente, incluido un número adecuado de funcionarios de licencias que procesen de forma rigurosa y oportuna las solicitudes; un mecanismo de coordinación intra-gubernamental para promover la eficiencia del sistema; y formación de personal en todos los ministerios, departamentos y organismos gubernamentales involucrados en el proceso de otorgamiento de licencias de transferencias.

Cumplimiento de las leyes y normas aplicables

2

Requisitos legales

Las disposiciones para el cumplimiento de las leyes y normas aplicables figuran a menudo en la legislación internacional sobre control de transferencias de armas, así como en otras leyes y normas como son las leyes y códigos aduaneros, las leyes de seguridad de fronteras, las leyes de procedimientos policiales y/o penales, los códigos penales, las leyes de procedimientos administrativos y/o códigos de violaciones administrativas, y las leyes que rigen para los fiscales. Las leyes deberán tipificar los delitos específicos de la transferencia de armas, tales como la presentación de información falsa o engañosa o transferencias sin la autorización apropiada. Los sistemas deben incluir disposiciones para investigar posibles vacíos en la ley y fiscalizar donde sea apropiado.

Un punto clave para el control del cumplimiento de las leyes y normas aplicables es la inspección de la carga en las fronteras. Se incluirá los cruces de frontera por tierra, agua y aire, pero también, posiblemente, la vigilancia de las comunicaciones basadas en internet para la captura de transferencias de tecnología por medios intangibles. Se debe especificar el mandato legal de registrar y retener o incautar los bienes en casos de sospecha, así como también la incautación de activos financieros.

Instituciones

Las instituciones más comúnmente usadas para imponer los sistemas de control de transferencias internacionales de armas son los organismos aduaneros, los guardias de frontera, la policía y los tribunales, con ayuda de los servicios de inteligencia y con la cooperación de otros Estados.

Penas y sanciones

Los Estados pueden usar diversas penas y sanciones administrativas y penales para instar a los participantes del sistema de transferencia a obedecer la ley, como:

- Cartas de advertencia;
- Multas monetarias;
- Revocación de licencias;
- Reducción del trato preferencial;
- Denegación de acceso a contratos con el gobierno o programas/proyectos de compensación;
- Denegación del privilegio a comerciar;
- Incautación o confiscación de bienes;
- Encarcelamiento.

Procedimientos para asegurar el cumplimiento de las leyes y normas aplicables

En las fronteras, los funcionarios de aduanas y/o guardias de frontera realizarán las verificaciones necesarias de la carga que cruza las fronteras. Tales procedimientos pueden incluir:

- La vigilancia de vehículos e individuos que pasan la frontera;
- La revisión de los documentos relacionados con el cargamento;
- La inspección de la carga.

Para ello, los funcionarios precisan de un mandato legal para parar, registrar, incautar y detener la carga. Si se detiene una carga, la fase fiscalizadora tendrá que incluir una investigación de todos los detalles relacionados con la transferencia.

Intercambio de información y transparencia

La circulación de información, tanto en el ámbito nacional como internacional, es una gran ayuda para asegurar el cumplimiento efectivo de las leyes y normas aplicables. En algunos casos, se logra mejor en el dominio público; en otros casos, de manera más privada para salvaguardar intereses comerciales y asuntos de seguridad nacional. La manera más eficiente de alentar el cumplimiento por parte de la industria de defensa es la información pública completa sobre un juicio.

Formación y fortalecimiento de capacidades

Para garantizar la implementación de las leyes, normas, políticas y procedimientos administrativos se requieren recursos humanos e institucionales dedicados; entre ellos un número adecuado de funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes y normas aplicables (policía aduanera o de frontera, agencias de investigación, fiscales y jueces) en relación a la cantidad de transferencias. En cuanto a las instituciones que otorgan licencias, se tendrá que desarrollar programas de capacitación de manera similar.

Actividades de extensión hacia la industria de defensa y las contrapartes internacionales

3

La relación del gobierno con la industria de defensa

Requisitos legales: La industria de defensa está obligada legalmente a atenerse a las leyes y normas nacionales de control de transferencias de armas. Sin embargo, a veces la legislación primaria dispone el deber de los gobiernos de informar a las empresas de sus obligaciones. El desconocimiento de las leyes y políticas de control de transferencias puede conducir a violaciones involuntarias. En algunos Estados, las empresas deben contar con programas de cumplimiento interno (ICP, por sus siglas en inglés) para acceder a ciertos tipos de licencia, por ejemplo, licencias generales.

Instituciones y procedimientos: La principal institución que llega a la industria de defensa y a la comunidad académica es a menudo la autoridad que concede licencias, u ocasionalmente un organismo independiente. Además de asociarse comercialmente y publicar información, cada vez más Estados desarrollan programas basados en internet que permiten a la industria de defensa solicitar licencias, verificar el estado de sus solicitudes, y obtener información sobre las leyes, políticas, procedimientos y listas vigentes.

Transparencia e implementación: Los Estados deben evitar usar un mismo enfoque para todos los casos cuando trabajan con la industria de defensa. Una ayuda diseñada para cada caso puede responder preguntas y preocupaciones específicas del comerciante y ayudar a los gobiernos y al sector a desarrollar relaciones de trabajo más cooperadoras, y por ende mejorar la eficiencia.

Las relaciones externas

Acceso e intercambio de información entre los gobiernos:

Muchos Estados están obligados o comprometidos a compartir o intercambiar formalmente información como consecuencia de acuerdos bilaterales, regionales, multilaterales o internacionales. Además, los contactos con otros Estados, generados por ser parte de estos acuerdos o por otros medios, también permiten el acceso a información importante que podría ser útil en el caso de una situación complicada de licencia, o una verificación de usuario final o clasificación de un producto. Esto puede ser promovido mediante el establecimiento de un punto de contacto nacional para asuntos de políticas y prácticas de control nacional de transferencia de armas.

Transparencia pública: Además, todos los gobiernos se han comprometido, a través del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, a hacer de dominio público cierta información sobre las transferencias internacionales de armas. Algunos Estados tienen compromisos u obligaciones adicionales, ya sea como miembros de acuerdos regionales o por disposición de su legislación nacional. En principio, los gobiernos deben operar sus sistemas nacionales de control de transferencias de armas sobre la base de que la información estará disponible públicamente a menos de que exista una buena razón en sentido contrario.

Capacitación y asistencia internacional: Casi todo Estado cuenta con alguna capacidad de controlar la transferencia de armas, pero muchos podrán necesitar un mayor desarrollo y mejoramiento de los marcos nacionales existentes. La capacitación debe ser diseñada a medida de los requerimientos y capacidades de los Estados parte, tomándose el tiempo y el cuidado necesarios para permitir que la información, la cultura, los mecanismos y los sistemas se integren en todas las instituciones relevantes. Los países dispuestos a aportar asistencia deben coordinar con otros proveedores y tener claro los tipos de apoyo ofrecidos.

Oxfam es una confederación internacional de 14 organizaciones que trabajan juntas en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y a la injusticia.

El **Centro para el Comercio y la Seguridad Internacional**, más conocido en inglés como Center for International Trade and Security, de la Universidad de Georgia, EE.UU., procura promover la paz y la prosperidad mediante el uso de información, formación profesional y extensión centradas en la mitigación de la amenaza que representa el comercio de armas, materiales y tecnologías de destrucción masiva y otras transferencias relacionadas con el ámbito militar, así como el tráfico ilícito de armas convencionales. El Centro (CITS) lleva cabo su misión comprometiendo e informando a formuladores de políticas, representantes de la industria de defensa, educadores, estudiantes y público en general, tanto en EE.UU. como en el extranjero, sobre los peligros del comercio y el robo de armas y sus componentes.

Saferworld trabaja para prevenir y reducir los conflictos violentos y promover enfoques cooperativos respecto a la seguridad. Trabaja con gobiernos, organizaciones internacionales y sociedades civiles para fomentar y apoyar políticas y prácticas efectivas mediante el desarrollo de la incidencia, investigación y políticas, así como el apoyo a las acciones de otros.

Copyright del texto: Center for International Trade and Security de la Universidad de Georgia, EE.UU. (CITS/UGA) 2010. Copyright del diseño, tipografía y diagramación: Oxfam GB 2010. Publicado por primera vez en el 2010 por Oxfam GB para Oxfam Internacional, con CITS/UGA y Saferworld

CITS/UGA, titular del copyright del texto ha concedido todos los derechos de publicación de este trabajo a Oxfam GB y cualquier solicitud de autorización para reproducir, adaptar, traducir o usar de otro modo el contenido en cualquier formato, forma o lengua o en cualquier medio deberá dirigirse a Oxfam GB al siguiente buzón de correo electrónico: publish@oxfam.org.uk. Este trabajo es el resultado de una consultoría encargada por Oxfam GB. La consultoría fue realizada por Anne-Charlotte Merrell Wetterwilk de CITS/UGA, Roy Isbister y Elizabeth Kirkham de Saferworld y Rachel Stohl, consultora, investigadora asociada de Oxfam GB, Chatham House.

Es parte de una serie de documentos escritos y publicados para informar el debate sobre cuestiones de desarrollo y política humanitaria. Todos los derechos reservados. El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y la investigación, siempre que se indique la fuente de forma completa. El editor exige que todo uso le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en cualquier otra circunstancia, o para su uso en otra publicación, o para su traducción o adaptación, debe solicitarse autorización, lo cual puede requerir el pago de honorarios. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk

Oxfam reconoce y agradece el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos en la producción de este informe.



Ministry of Foreign Affairs