

HACIA UNA LEY PARA EL CONTROL DEL COMERCIO DE ARMAS

EXPERIENCIAS Y MEJORES PRÁCTICAS DE OTROS PAÍSES

Abril de 2006

Informe elaborado por:

 **ecp** escola de
cultura de pau

Amnistía Internacional, Greenpeace e Intermón Oxfam, con la asistencia de la Escola de Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), continúan trabajando para lograr un mayor control y transparencia del comercio de armas en España. Estas organizaciones consideran que el nivel de transparencia y control es insuficiente, pese a ciertos avances registrados en los últimos años, y creen que la manera más efectiva de lograr mejoras en la situación es adoptar una ley al respecto. En ello coinciden con todas las fuerzas políticas que, el pasado 13 de diciembre de 2005, aprobaron por unanimidad una Proposición No de Ley (PNdL) en la que se pide al Gobierno que presente un proyecto de ley en el plazo de un año, incorporando las mejores prácticas existentes en otros países.

Este informe pretende ser una contribución al proceso de preparación de este proyecto de ley por parte del Gobierno. Elaborado con el asesoramiento técnico de la Escola de Cultura de Pau, su objetivo es aportar elementos para lograr una legislación lo más avanzada posible, que incorpore los acuerdos internacionales que España se ha comprometido a cumplir y las mejores prácticas que actualmente se aplican en otros países (y que podrían ser adoptadas fácilmente si existe de verdad voluntad política para ello).

El documento recopila algunas de las mejores prácticas actuales en materia de leyes sobre comercio de armas. El análisis se realiza en diversos aspectos: acuerdos internacionales; políticas de exportaciones; listados de armamento; organismos participantes; licencias (aspecto a su vez organizado en varios apartados: tipología, información, posibilidades de denegación, otros); certificados de último destino; informes de exportación, escrutinio parlamentario y nivel de transparencia; y niveles de sanción y multas económicas. También se detalla en qué país y bajo qué legislación se aplican estas prácticas. Para finalizar se incorpora un cuadro resumen sobre estos aspectos y una serie de recomendaciones para incorporar en el proyecto de ley español.

1. Acuerdos internacionales

Dentro del marco internacional hay distintos instrumentos y procesos que, o bien obligan a los Estados al cumplimiento de ciertas normas y acuerdos, o han de influir necesariamente en sus legislaciones nacionales. Los Estados se ven obligados a cumplir con dichos instrumentos y procesos, ya sea a través de la firma del instrumento de que se trate o por la condición de ser Estado miembro del organismo que lo implanta. Estos acuerdos e instrumentos sirven para identificar los destinos considerados “sensibles”, a los que no se debería exportar material de defensa, o por otro lado, pueden centrarse en la naturaleza y detalles de los propios procedimientos de exportación. En general, los acuerdos constituyen directrices políticas, y este aspecto aporta un valor añadido al acto administrativo que supone la exportación de este tipo de material. El marco internacional que ha de servir como referencia para las transferencias de armas españolas contempla los siguientes instrumentos y procesos:

- El Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas
 - El Programa de Acción de Naciones Unidas sobre Armas Ligeras
 - El Protocolo de Naciones Unidas sobre Armas de Fuego (éste todavía no firmado ni ratificado por España)
 - La Estrategia de la UE sobre armas ligeras
 - El proceso de adopción del Tratado Internacional sobre Comercio de Armas (proceso abierto en el que el gobierno Español ha mostrado públicamente su apoyo)
 - El Arreglo de Wassenaar
 - El Manual de mejores prácticas en materia de armas pequeñas y armas ligeras de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)
- Y los embargos de armas de Naciones Unidas, la UE y la OSCE.

Los mejores ejemplos de compromiso expreso con los acuerdos internacionales se encuentran entre los principales países de la UE: Alemania, Francia, Países Bajos y Reino Unido.

Actualmente, España debería contemplar su compromiso con estos acuerdos en el redactado de la nueva ley. En su normativa actual (Real

Decreto 1782/2004, de 30 de julio), algunos de éstos son mencionados pero no su totalidad.

2. Política de exportaciones

Los mencionados acuerdos internacionales deberían estar detrás de las políticas nacionales de exportación. Prestando atención a éstas, las mejores prácticas legislativas en materia de destinos susceptibles de exportación, se encuentran en Bélgica (Ley sobre Importación, Exportación y Tránsito de Amas de 1991, modificada en 2003) y Francia (Decreto Ley de 1939 sobre Material de Guerra, Armamento y Municiones, modificado en 1992). En ambos casos la normativa contempla expresamente, además del respeto de los embargados declarados por Naciones Unidas y la UE, la denegación de la autorización para la exportación en caso de incumplimiento de los criterios del Código de Conducta de la UE, o, por ejemplo, en caso de transferencias a países donde las Fuerzas Armadas estatales recluten a menores-soldado.

En el caso de España, los criterios se basan en el seguimiento del Código de Conducta de la UE, así como en los intereses generales de defensa nacional. No se especifica cómo se concretan estos criterios, ni sus mecanismos de seguimiento.

El país que cuenta con mayor detalle legislativo sobre el cumplimiento de los requisitos formales en la política de exportaciones es Bulgaria (Ley de Control de Actividades de Comercio Exterior en Armas, Bienes de Doble Uso y Tecnologías, de 2002). Esta norma detalla las siguientes posibilidades para denegar las exportaciones de armas:

Si no se informa de los cambios o falsedades en las transferencias; cambios significativos en la transferencia; mecanismos para centrar la atención de los funcionarios que ejercen los controles de exportación en los posibles usos de riesgo; procedimiento de verificación de entrega; medidas de regulación de la posible reexportación de armamento y bienes de doble uso; creación de un registro de compañías que actúan como intermediarios.

La normativa actual española solamente llega al detalle en el caso de la revocación de licencias, en el que especifica como causas para la misma el incumplimiento de las condiciones que motivaron su concesión, y la omisión o falseamiento de los datos declarados por el solicitante.

Por otro lado, todo solicitante de licencia deberá estar inscrito en el Registro Especial de Operadores de Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (perteneciente a la Secretaría General de Comercio Exterior), cuya composición no está al alcance público.

3. Listado de armamento

Toda legislación sobre comercio de armas debe ir acompañada por un listado de armamento, que detalle qué material de defensa y doble uso precisa de autorización para su exportación. Uno de los más completos es la

Lista Común de la UE,¹ de obligado cumplimiento para los países miembros de la Unión. Un buen ejemplo en esta materia lo constituye Francia, un país que, además de lo contemplado en esta Lista Común, considera como una 5ª categoría las armas de caza como material de defensa, y por lo tanto sujetas a autorización.

Como Estado miembro de la Unión Europea, España se rige por esta Lista Común Europea, pero no incluye las armas para caza, ni para tiro deportivo como armas que precisen de licencia para transferirse.

4. Organismos participantes

Es necesario que un organismo gubernamental verifique la aplicación de la ley y se encargue de la aprobación o denegación de licencias. La práctica más común es que en él estén representados varios Ministerios. Aunque esto varía dependiendo de los casos, lo más común es que estén presentes los de Defensa, Exteriores, Industria, Interior y Justicia. Sin embargo, en general se considera que la mejor práctica sobre la naturaleza del organismo de control es que éste sea supervisado desde las instancias gubernamentales más elevadas, es decir, desde la Presidencia del Gobierno. Esto tiene la ventaja de que eleva la consideración de este tipo de decisiones, dotándola de un marcado carácter político. Los países que aplican este criterio son Alemania (Ordenanza de Información sobre Armas de Guerra, de 1995) y EE UU (Acta de Control de Exportaciones de Armas de 1976, que depende del Departamento de Estado).

El organismo existente en nuestro Estado es la JIMDDU (Junta Interministerial de Material de Defensa y de Doble Uso), compuesta por representantes de los Ministerios de Industria, Turismo y Comercio, Ministerio de Defensa, de Interior, de Economía y de Exteriores y Cooperación. Las decisiones de la JIMDDU no son de acceso público

5. Licencias

La licencia es el documento en el que se materializa la autorización para cualquier acto de exportación de material de defensa. Aquí es preciso tener en cuenta diversos aspectos: tipo de licencia, contenido, duración, posibilidades de denegación y otros.

Tipo de licencia: en varios países europeos se exige distinto tipo de licencia en función de la fase (prospección, negociación y venta) en que se encuentre el acto de exportación. El mejor ejemplo es Suiza (Ley Federal de Material de Guerra, de 1996, y Ordenanza de 1998), que prevé seis tipos de autorizaciones: para la producción, intermediación, importación, exportación, tránsito y propiedad intelectual. En Francia todas las fases requieren autorización. Dos países cuyas legislaciones incorporan un especial seguimiento de la intermediación son Dinamarca (Acta de Armas Danesas, de 1985, y Orden Ejecutiva del Ministerio de Negocios e Industria de 1995) y

¹Lista Común de Equipo Militar de la UE, DOCE C 314, 23-12-2003 (2003/C 314 /01).

Reino Unido (Orden de Exportación de Bienes de 1994 y Acta de Control de Exportaciones de 2002).

En España solo se contempla la licencia de exportación, y algún otro mecanismo de control como el “Acuerdo previo de Transferencia”. La nueva ley debería incorporar todo tipo de licencia o mecanismo, como en el caso suizo, que garantice un mayor control en cualquier estadio del proceso de transferencia

Contenido de la licencia: los requisitos necesarios para obtener la licencia de exportación son muchos y varían en gran medida entre los diferentes países. En este ámbito, probablemente es Italia el país que establece requisitos más explícitos (Ley para el Control de la Exportación, Importación y Tránsito de Armamento Convencional, de 1990). Los aspectos que contempla son:

Nombre y dirección del solicitante; número de registro; nombre comercial y emplazamiento de la empresa; número de registro comercial; códigos del equipamiento a exportar; denominación del equipamiento militar; periodo de validez de la licencia; estado de exportación del equipamiento; propósito de la exportación; precio de la unidad o monto total del equipamiento; nombre y oficina de registro del usuario final; método y circuito de transporte; declaración de cumplimiento de los acuerdos internacionales; aprobación del productor; cantidad y compensación económica para los intermediarios; países de tránsito; nombre del solicitante; obligaciones financieras referentes a los derechos de propiedad; compromisos con las compensaciones industriales; detalles sobre la implicación del Gobierno en la implantación de la operación.

En las licencias españolas de transferencias, muchos de estos datos no son requeridos, como por ejemplo los países de tránsito, o el método y circuito de transporte.

Posibilidades de denegación: al igual que se mencionaba en el apartado referente a la política de exportaciones, los criterios para la aprobación o denegación de licencias se basan tanto en los destinos de que se trate como en el cumplimiento de los requisitos formales establecidos. En cuanto a los destinos, Alemania y Suecia (Acta y Ordenanza de Equipamiento Militar de 1992) presentan las mejores prácticas:

Países envueltos en conflicto armado o inminencia de estallido del mismo; uso para represión interna; perjuicio a los intereses nacionales o a las relaciones de cooperación con terceros países; no aplicación de la ley; incumplimiento de las decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o del Derecho Internacional; violaciones masivas de los derechos humanos; conflicto armado.

Bélgica, por su parte, presenta las mejores prácticas en cuanto a posibilidades de denegación por incumplimiento de los requisitos formales:

Tipo de material; desarrollo de la capacidad de producción para el armamento, munición y material, especialmente para uso militar.

Las solicitudes de licencias en España serán autorizadas o no, teniendo en cuenta la posible perturbación de la paz, estabilidad o seguridad nacional o regional, el incumplimiento de los compromisos internacionales españoles o si la transferencia pone en peligro el interés de defensa nacional y de la política exterior. No obstante, no existe ningún tipo de definición de criterios, ni mecanismo de seguimiento o actualización de los mismos.

Información: otro aspecto de gran importancia es el grado de información que se facilita acerca de la aprobación y denegación de las licencias. En este sentido, Alemania y el Reino Unido ofrecen información sobre la cantidad de licencias otorgadas y denegadas por país de destino. Por su parte, desde los Países Bajos (Ley de Importación y Exportación de 1962 y Decreto de Exportación de Bienes Estratégicos de 1963) se facilita información detallada, con una descripción completa de los bienes, el país de destino, el destinatario final, la razón de la denegación, la fecha y el código de denegación.

El secretismo al que se acoge la JIMDDU impide obtener información detallada sobre las licencias aprobadas y denegadas, especialmente sobre estas últimas.

Otros aspectos: Francia incorpora información sobre el valor y el destino de otras transferencias, como préstamos o donaciones, y Suecia, sobre transferencias de licencias de producción o de formación militar.

El gobierno español dice incorporar todos los tipos de transferencias, lo que debería no solo seguir haciéndose bajo el marco de la nueva ley, sino que se debería diferenciar claramente dichas operaciones (venta, donación, cesión,...) en los informes que se publiquen.

6. Certificados de Último Destino y otros documentos

El certificado de uso final es clave para garantizar el correcto cumplimiento de las condiciones en las que se autoriza la exportación de material de defensa a un país determinado, así como para evitar el riesgo de desvío ilícito del mismo. Para ello, el certificado debe ir acompañado por una cláusula de no reexportación. Como en el caso de las licencias, hay diversos tipos de certificado. En Alemania existen tres clases: uno para Gobiernos y usuarios, otro para compañías privadas y el Certificado Internacional de Importación. Otro aspecto relevante es el nivel de información, como sucede en Reino Unido, país que facilita más nivel de información sobre el destinatario último de sus transferencias de armas, sobre todo cuando se dirigen a destinos “sensibles”.

En España es necesario presentar el Certificado de Último Destino. La JIMDDU tiene potestad para exigir otros documentos adicionales, como el Certificado de Verificación de Entrega o el Internacional de Importación. Pero al mismo tiempo, tiene también potestad para eximir al exportador de la presentación de tales documentos, lo que deja a discreción de dicho

organismo un documento de importancia clave para garantizar el buen uso o destino del material transferido.

7. Informe de exportaciones, nivel de transparencia y escrutinio parlamentario

La aplicación de las mejores prácticas legislativas debe reflejarse en los instrumentos utilizados para hacer pública esta información, ya sea el informe gubernamental sobre comercio de armas, el escrutinio parlamentario que se establezca o el nivel de transparencia en general (por ejemplo, la posibilidad de acceso a esta información).

Informe parlamentario: en Alemania se detallan las licencias de exportación para armas de guerra y otro material de defensa, y los informes del Gobierno son discutidos en el Parlamento. En Bélgica se debe informar a las Cámaras legislativas federales a través de un informe anual. Éste debe incluir:

Evolución de las exportaciones; análisis del comercio mundial y europeo de armamento; datos relativos a exportación, importación y tránsito; problemas particulares; eventuales modificaciones; iniciativas internacionales y europeas; aplicación del Código de Conducta de la UE. Además, cada seis meses, el Gobierno debe informar de las licencias aprobadas y rechazadas y del monto total de las licencias por destino y material.

Escrutinio parlamentario: en Suecia está institucionalizado el Consejo Parlamentario de Control de Exportaciones, un órgano político del Parlamento, que fija las directrices políticas para la exportación de material de defensa y, sobre todo, valora y en su caso da su aprobación a las peticiones de licencias de exportación. Para ello, recibe con suficiente antelación la información sobre las solicitudes de autorización.

Nivel de transparencia: EE UU es el país que ofrece un mayor nivel de información. Este país informa sobre el país receptor, la cantidad de armas, el precio y una detallada descripción del producto, tanto si se trata de una transferencia entre Gobiernos como si es comercial. En el contexto europeo también existen buenas prácticas en cuanto a posibilidades de acceso a la información. El Reino Unido publica sus estadísticas cada tres meses y también es accesible en formato electrónico; las licencias concedidas se mantienen actualizadas.

El Gobierno español ofrece datos semestralmente de las exportaciones realizadas durante el año anterior, es decir, sin posibilidad de una valoración previa a la ejecución de la transferencia. Además, las presenta con un retraso de al menos seis meses, haciendo imposible ningún tipo de escrutinio parlamentario al respecto, más allá de la discusión a posterioridad de este informe en la Comisión de Defensa del parlamento.

8. Nivel de penas y sanciones

En muchos casos, estas disposiciones no serían cumplidas si no existiera la amenaza de una penalización y de sanciones de tipo económico. Por ello, varias legislaciones prevén penas de prisión y multas. Alemania es el mejor ejemplo, ya que establece penas de prisión por un periodo máximo de hasta diez años y sanciones económicas, cuyo importe estará en función de la gravedad del incumplimiento de la ley.

En la actual reglamentación española no se recoge el sistema de sanciones y penas, haciéndose solo referencia en su preámbulo al Código Penal y a la L.O. de Represión del Contrabando. La futura ley debería recoger explícitamente, y en aras de una mayor claridad, el sistema de penas y sanciones relativas al incumplimiento de la misma.

**MEJORES PRÁCTICAS DE OTROS PAÍSES
Y RECOMENDACIONES PARA LA LEY ESPAÑOLA DE COMERCIO DE ARMAS**

| ASPECTO | RECOMENDACIONES | PAÍSES |
|---------------------------------------|---|---|
| ACUERDOS INTERNACIONALES | Referencia a los acuerdos y procesos internacionales que no aparecen en el Reglamento: Protocolo de Naciones Unidas sobre Armas de Fuego; Tratado Internacional sobre Comercio de Armas. | Alemania, Francia, Países Bajos y Reino Unido |
| POLÍTICA DE EXPORTACIONES | Sobre países de destino: prohibición de exportar por incumplimiento de los criterios del Código de Conducta de la UE sobre comercio de armas; reflejo y garantías de aplicación estricta de los mismos. Cumplimiento de requisitos formales más estrictos atendiendo al tipo de transferencia, verificación de entrega, posibilidades de re exportación; publicación del registro de operadores, especificando los intermediarios y las inspecciones realizadas. | Bélgica y Francia Bulgaria |
| LISTADOS DE ARMAMENTO | Incorporación de armamento para caza y tiro deportivo como material de defensa, así como el control de nuevas tecnologías (como las bombas de fragmentación) y la propiedad intelectual. | Francia |
| ORGANISMOS | Formación de un organismo interministerial controlado desde la Presidencia del Gobierno, que reporte a algún órgano del Congreso de los Diputados; en su composición debería ponderarse en mayor medida la política y diplomacia exterior respecto de la política comercial. | Alemania y EE UU |
| LICENCIAS | | |
| - Tipos | Requerimiento de una licencia específica para todas las fases del comercio de armas: producción, intermediación, importación, exportación, tránsito y propiedad intelectual. | Francia y Suiza |
| - Contenido | Información detallada del solicitante, el producto, el método de exportación y transporte. | Italia |
| - Duración | Mantenimiento o reducción del periodo de seis meses para la vigencia de las licencias. | Francia y Reino Unido |
| - Denegación | En función del incumplimiento de destino y los requisitos formales; introducción de mecanismos de vigilancia y seguimiento de estos criterios; información pública de las licencias aprobadas y denegadas. | Alemania, Bélgica y Reino Unido |
| - Otros aspectos | Información detallada sobre el valor y el destino de otras transferencias, tales como préstamos o donaciones. | Italia, Francia y Suecia |
| CERTIFICADOS DE ÚLTIMO DESTINO | Exigencia para todas las exportaciones sin excepción y en función del destinatario; incorporación de cláusulas de reexportación; provisión de información pública. | Alemania y Reino Unido |
| TRANSPARENCIA | | |
| - Informe | Detalle sobre contenidos del informe oficial, y plazos. Información sobre las licencias autorizadas además de las ejecutadas, y de las denegadas, con el máximo detalle. Información con mayor prontitud | Alemania y Bélgica |
| - Escrutinio | Necesidad de aprobación previa de las licencias por parte del Congreso de los Diputados. | Suecia |
| - Transparencia | Descripción detallada del producto y publicación constante, accesible y actualizada de las transferencias (ejecutadas y/o autorizadas). | EE UU y Reino Unido |

PENALIZACIONES

Compendio y referencia explícita de las penas de prisión y multas.

Alemania