

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA SOBRE EL PROYECTO DE ACUERDO APROBATORIO DE LA "CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA FABRICACIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITOS DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y OTROS MATERIALES RELACIONADOS" Y SU ANEXO.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana pasa a informar, primer trámite constitucional y sin urgencia, acerca del proyecto de acuerdo aprobatorio del tratado denominado "Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados", adoptada durante el XXIV período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), celebrada en Washington, D.C., el 14 de noviembre de 1997.

I. ANTECEDENTES GENERALES.

A) Problemática social que justifica la Convención en trámite.

Según lo señala el mensaje de S.E. el Presidente de la República, con posterioridad a la guerra fría comenzó a prestarse particular atención a una serie de problemas de violencia de origen privado, que afecta más la seguridad de las personas que la de los Estados. El recrudecimiento de la delincuencia común, el mayor comercio de drogas ilícitas, la acción creciente del crimen organizado y el terrorismo más allá de las fronteras nacionales, constituyen datos de una realidad, cada vez más frecuente en nuestras sociedades.

La acumulación y proliferación de armas pequeñas y ligeras –concepto que abarca a las armas de fuego, municiones y explosivos– siendo per se un problema muy serio y delicado, se presenta, por regla general, unido a los fenómenos delictivos antes esbozados, que agrava y multiplica en sus perniciosas consecuencias.

Es reconocido también que el término del conflicto Este-Oeste generó, con una virulencia inusitada, el resurgimiento del nacionalismo en diversas regiones del orbe y de conflictos bélicos internos, en los que las armas pequeñas fueron el principal armamento usado. Su tráfico,

diseminación y circulación exacerbaron tales disputas, aumentando el grado y duración de las hostilidades. La disolución de varios Estados significó, por su parte, que los arsenales de armas destinados a la seguridad pública o a la defensa, fuesen canalizados al mercado negro.

Numerosas investigaciones y estudios estadísticos ratifican que el empleo de las armas pequeñas y ligeras provocan el mayor número de pérdidas humanas. Así, hay estadísticas de las Naciones Unidas que dan cuenta de que un 90% de las muertes y heridos producidos en conflictos, son el fruto de la utilización de dicho armamento.

Los esfuerzos aislados, puramente nacionales, no son hoy suficientes para encarar y resolver eficazmente cualquiera de tales retos delictivos, en particular el negocio ilícito de armas. Nuestra región no conoce conflictos armados como son los que acusan otras zonas o países, por lo que dicho comercio tiene un impacto en el crimen transnacional organizado, terrorismo y narcotráfico. Afortunadamente hay conciencia en el hemisferio de que la única vía válida para acometer con éxito desafíos de la magnitud de los bosquejados es la cooperación y el diálogo.

B) La participación internacional en la Convención.

Lo anterior explica que el 14 de noviembre de 1997, 29 Estados miembros del Sistema Interamericano, entre ellos Chile, hayan suscrito la Convención en informe, con el propósito fundamental de impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

La Convención se encuentra vigente desde el 1° de julio de 1998, y ha sido ratificada por 16 Estados: Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Grenada, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Los Estados signatarios que tienen su ratificación pendiente son: Antigua y Barbuda, Barbados, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis, Suriname y Trinidad y Tobago.

El mensaje señala que esta Convención fue, en la época en que se adoptó, una iniciativa jurídica sin precedente en el concierto internacional. En efecto, agrega, se trató de una propuesta pionera, que puso a nuestra región a la vanguardia de la lucha contra el tráfico de armas. Así, y tal como ocurrió con la Convención contra la Corrupción, adoptada en 1996, nuestro continente aprobaba una reglamentación multilateral inédita en este campo. Después, otras subregiones como Africa Occidental, por ejemplo, acordarían también un instrumento convencional.

Otra singularidad del proceso de adopción, en contraste con otros textos jurídicos de reciente data, según el mensaje, fue la participación exclusiva de representantes gubernamentales.

La Convención, cuyo contenido normativo se reseña, más adelante, no menciona al mundo no gubernamental en general ni a la sociedad civil en particular, pese a que la cuestión sobre proliferación de las armas pequeñas y ligeras ha llegado a ser también una preocupación de los sectores no oficiales, los que han abogado por la puesta en vigor de acciones más estrictas en el combate estatal o interestatal a la proliferación de las armas pequeñas, aunque todavía no con el vigor que mostraran las ONG respecto de la prohibición de las minas antipersonal.

I. RESEÑA DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LA CONVENCIÓN.

Este instrumento internacional consta de un preámbulo, 30 artículos y un anexo.

En el preámbulo los Estados Partes formulan diversas declaraciones en las que, fundamentalmente, dejan constancia de la necesidad urgente de impedir, combatir y erradicar la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, debido a los efectos nocivos de estas actividades para la seguridad de los Estados y de la región en su conjunto, que ponen en riesgo el bienestar de los pueblos, su desarrollo social y económico y su derecho a vivir en paz.

Además, expresan su preocupación por la vinculación que tales actividades tienen con el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia transnacional organizada, las actividades mercenarias y otras conductas criminales.

Para luchar contra la fabricación y el tráfico ilícitos de tales armas de fuego, municiones, explosivos y materiales, los Estados Partes establecen mediante esta Convención un mecanismo de cooperación internacional y se comprometen, por una parte, a adoptar medidas apropiadas a nivel nacional, regional e internacional, conforme a resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativas a las medidas para erradicar las transferencias ilícitas de armas convencionales y la necesidad de todos los Estados de garantizar su seguridad; y, por otra, a fortalecer los mecanismos internacionales de apoyo a la aplicación de la ley, tal como el Sistema Internacional de Rastreo de Armas y Explosivos de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

Por último, dejan constancia que esta Convención no pretende desalentar o disminuir actividades lícitas de recreación o esparcimiento, tales como viajes o turismo para tiro deportivo o caza, ni otras formas de propiedad y usos legales reconocidos por los Estados Partes. Tampoco compromete a los Estados Partes a adoptar legislaciones o reglamentos sobre la propiedad, tenencia o comercialización de armas de fuego de carácter exclusivamente interno y

reconocen que los Estados Partes aplicarán su legislación en consonancia con el instrumento internacional en trámite de aprobación parlamentaria.

En los 33 artículos se regulan, en términos generales, las materias siguientes:

== Los propósitos de la Convención, ya señalados en párrafo anterior; los principios jurídicos que regirán su aplicación, y los compromisos que contraen los Estados Partes (artículos II a XI).

== Las modalidades de la cooperación internacional y el mecanismo institucional que se establecen para lograr dichos propósitos (artículos XII a XXI), y

== Las cláusulas finales, que se refieren a la firma: abierta a todo Estado Miembro de la OEA; a la ratificación: los instrumentos se depositarán en la Secretaría General de la OEA; a las reservas: se admiten; a la entrada en vigor: regirá indefinidamente después del depósito del segundo instrumento; a la denuncia: todo Estado Parte podrá ejercer este derecho; a la relación de la Convención con otros acuerdos o prácticas de los Estados: no los impide, especialmente si son más severos que la Convención; al examen del funcionamiento u aplicación de la Convención: se encarga a la Conferencia de los Estados Partes; a la solución de controversias: serán resueltas por la vía diplomática u otro medio pacífico, y al depósito: que se radica en la Secretaría General de la OEA (artículos XXII a XXX).

El anexo de la Convención excluye del término “explosivos”, entre otros elementos, los gases comprimidos; líquidos inflamables; dispositivos activados por explosivos tales como bolsas de aire de seguridad (*air bags*) y extinguidores de incendio; fuegos artificiales, balizas, granadas de humo y luces de bengala.

A) Los principios que rigen la aplicación de la Convención.

El principio fundamental es el de la soberanía de los Estados, de manera que las obligaciones que se derivan de la Convención se cumplirán conforme a los principios de la igualdad soberana e integridad territorial de los Estados y de no intervención en los asuntos internos de otros Estados. En consecuencia un Estado Parte no ejercerá en el territorio de otro Estado Parte jurisdicción ni funciones reservadas exclusivamente a las autoridades de ese otro Estado por su derecho interno (párrafo final del preámbulo y artículo III).

B) Los compromisos que contraen los Estados Partes.

Los principales compromisos son los siguientes:

1) El de tipificar en el orden interno, los delitos de fabricación y el de tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, en los grados de participación, asociación, confabulación, tentativa, incitación, facilitación o asesoramiento en relación con su comisión (artículo IV).

2) El de declararse competente respecto de dichos delitos cometidos en el territorio del Estado por sus nacionales, por una persona que tenga residencia habitual en dicho territorio o cuando el presunto delincuente se encuentre en su territorio y no lo extradite por motivos de nacionalidad (artículo V).

3) El de requerir el marcaje de las armas de fuego que se fabriquen en su territorio, de las que se importen y de las que fueren confiscadas o decomisadas (artículo VI).

4) El de confiscar o de decomisar las armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que hayan sido objeto de fabricación o tráfico ilícitos y el de asegurarse que en tales casos ellas no lleguen a manos de particulares o del comercio por la vía de subasta, venta u otros medios (N° 1 del artículo VII), y

5) El de adoptar medidas de seguridad para evitar que tales elementos que se importen, exporten o estén en tránsito en sus respectivos territorios sufran pérdidas o desviaciones, comprendido el establecimiento de sistemas eficaces de control de las operaciones de comercio exterior (artículos VIII, IX y X).

C) Las modalidades de la cooperación internacional.

En este plano, los principales compromisos de los Estados Partes son los siguientes:

1) El de intercambiar información entre los Estados Partes sobre materias diversas relacionadas con los elementos que la Convención persigue controlar, por ejemplo, acerca de productores, comerciantes, importadores, exportadores, transportistas; medios utilizados para ocultar la fabricación y el tráfico ilícitos; rutas utilizadas habitualmente por las organizaciones de delincuentes que participan en dicho tráfico; y técnicas, prácticas y legislación contra el lavado de dinero relacionado con el tráfico ilícito de tales elementos (artículo XIII).

2) El de colaborar con los Estados Partes y con los organismos internacionales pertinentes para cerciorarse de que exista en sus territorios capacitación adecuada para impedir, combatir y erradicar la fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (N° 2 de artículo XV).

3) El de otorgar asistencia técnica a los Estados que la soliciten para fortalecer su capacidad de accionar a favor de los propósitos de la Convención (artículo XVI).

4) El de prestar asistencia jurídica a las autoridades que la soliciten para la investigación o procesamiento de las actividades ilícitas descritas en la Convención (artículo XVII).

5) El de acceder a la entrega vigilada de personas, con el fin de descubrir a quienes estén implicados en los delitos que la Convención ordena tipificar y de entablar las acciones legales correspondientes (artículo XVIII).

6) El de conceder la extradición de quienes sean acusados de participar en los delitos tipificados conforme a la Convención. Para tales efectos se aplicarán las reglas que, en lo sustancial, se pasa a señalar:

== Se considerarán incluidos tales delitos en todo tratado de extradición vigente o que se concierte entre los Estados Partes (N° 2 de artículo XIX);

== En los casos en que no hubiere tratado vigente, la Convención se considerará como la base jurídica de la extradición (N° 3 de artículo XIX);

== La extradición se sujetará a las condiciones previstas por la legislación del Estado requerido o por los tratados de extradición aplicables (N° 5 de artículo XIX), y

== Si se deniega la extradición, el Estado requerido deberá presentar el caso ante sus autoridades competentes para su enjuiciamiento (N° 6 de artículo XIX).

D) El mecanismo de la cooperación internacional.

Para lograr los objetivos de la Convención, los Estados Partes convienen en establecer un Comité Consultivo encargado de promover el intercambio de información, especialmente de la relativa a las legislaciones nacionales y procedimientos administrativos de los Estados Partes; de fomentar la cooperación entre las dependencias nacionales de enlace a fin de detectar exportaciones e importaciones presuntamente ilícitas de los elementos que la Convención se propone controlar; de promover la capacitación, el intercambio de conocimientos y experiencias entre los Estados Partes, la asistencia técnica entre ellos y las organizaciones internacionales pertinentes; de solicitar información sobre la fabricación y el tráfico ilícitos de tales elementos (N° 1 de artículo XX).

El Comité consultivo estará integrado por un representante de cada Estado Parte y funcionará en la Secretaría General de la OEA, a menos que un Estado Parte ofrezca la sede (artículo XXI).

I. DECISIONES DE LA COMISIÓN.

A) Personas escuchadas por la Comisión.

La Comisión escuchó a la Ministra de Defensa Nacional, señora Michelle Bachelet Jeria, y al Director de Política Especial del Ministerio de Relaciones Exteriores, embajador Luis Winter Igualt.

La señora Ministra sostuvo que es a nivel interamericano donde por primera vez se regula la materia de esta Convención y que después ello fue asumido por otros países, incluso por la misma Organización de las Naciones Unidas. Agrega que la Dirección General de Movilización Nacional no ve en este instrumento internacional ningún elemento que, desde el punto de vista de la defensa nacional, sea incompatible con lo definido por el país. Precisa que Chile dispone de órganos y de niveles de control que van más allá de la Convención.

Enfatiza que el control que regula la ley N° 17.798, es sobre armas que pertenecen a particulares; por ello, sostiene que es importante la confidencialidad de la información. Frente a esto, señala que la Convención establece que los Estados Partes no están obligados a ir en contra de las reservas que impongan sus constituciones políticas o leyes internas. Así, la ley N° 17.798 establece que la información confidencial sobre armas privadas se entrega solamente a la policía y a los tribunales para fines específicos, y que Chile no puede entregar información o modificar su normativa interna para entregarla a los demás Estados Partes.

Opina que la Convención armoniza con nuestra normativa interna e informó que será la Dirección General antes señalada la entidad que coordinará su cumplimiento en nuestro país.

El señor Director de Política Especial de la Cancillería afirma que el tema del tráfico y fabricación ilícitos de armas, juega un rol importante en la Red de Seguridad Humana, creada en la ONU, e integrada por Austria, Canadá, Chile, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Noruega, Países Bajos, Suiza, Tailandia y Sudáfrica. Destacó que Chile es el primer país escogido por la ONU para efectuar un seguimiento de la Conferencia de Naciones Unidas sobre este tema.

B) Aprobación del proyecto de acuerdo.

Vistos los antecedentes expuestos y atendido el contenido normativo de esta Convención, la Comisión acordó, por unanimidad, recomendar a la H. Cámara la aprobación del proyecto de acuerdo, para lo cual sugiere adoptar su artículo único en los mismos términos propuestos por el mensaje; es decir, en los siguientes:

“Artículo único.- Apruébanse la “Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados” y su Anexo, adoptados en Washington, el 14 de noviembre de 1997.”.

Concurren con su voto favorable a la unanimidad los HH. Diputados Tarud Daccarett, don Jorge (Presidente); Allende Bussi, doña Isabel; González Román, doña Rosa; Ibáñez Santa María, don Gonzalo; Ibáñez Soto, doña Carmen; Kuschel Silva, don Carlos Ignacio; Masferrer Pellizzari, don Juan; Moreira Barros, don Juan; Pareto Vergara, don Cristián, y Riveros Marín, don Edgardo.

C) Designación de Diputado Informante.

Esta nominación recayó, por unanimidad, en el H. Diputado CARLOS ABEL JARPA WEVAR.

D) Menciones reglamentarias.

Para los efectos de los N^{os} 2 y 4 del artículo 287 del Reglamento de la Cámara, se deja constancia que estos instrumentos internacionales no contienen disposiciones que requieran quórum especiales para su aprobación o ser conocidas por la H. Comisión de Hacienda.

)-----{(

Discutido y despachado en las sesiones de los días 9 y 30 de abril de 2002, con asistencia de los Diputados señores Tarud Daccarett, don Jorge (Presidente); Allende Bussi, doña Isabel; González Román, doña Rosa; Ibáñez Santa María, don Gonzalo; Ibáñez Soto, doña Carmen; Jarpa Wevar, don Carlos Abel; Kuschel Silva, don Carlos Ignacio; Leay Morán, don Cristián; Masferrer Pellizzari, don Juan; Moreira Barros, don Juan; Pareto Vergara, don Cristián; Rebolledo González, Víctor Manuel, y Riveros Marín, don Edgardo.

SALA DE LA COMISIÓN, a 30 de abril de 2002.

FEDERICO VALLEJOS DE LA BARRA,
Abogado Secretario de la Comisión.