

MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE ACUERDO QUE APRUEBA LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA FABRICACIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITOS DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y OTROS MATERIALES RELACIONADOS Y SU ANEXO, ADOPTADA EN WASHINGTON, EL 14 DE NOVIEMBRE DE 1997.

SANTIAGO, noviembre 28 de 2001.-

M E N S A J E N° 145-345/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CAMARA DE
DIPUTADOS.**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración 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.

I. ANTECEDENTES.

Con posterioridad a la guerra fría comenzó a prestarse particular atención a una serie de problemas de violencia de origen privado, que afectaban 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.

II. GÉNESIS DE LA CONVENCIÓN.

El espíritu de colaboración hoy predominante en América explica la rápida

adopción de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, tratado cuyo antecedente más remoto lo encontramos en el compromiso asumido por nuestros Jefes de Estado y de Gobierno en la I Cumbre de las Américas, de 1994, en Miami.

Otros hitos en la evolución histórica de la adopción del instrumento en análisis son los siguientes: la primera versión fue presentada en la X Cumbre del Grupo de Río, celebrada en Cochabamba, en septiembre de 1996, por el Presidente de México don Ernesto Zedillo, quien propuso una acción firme y unificada contra la proliferación de armas pequeñas, idea que fue acogida inmediatamente por los demás Mandatarios. Un paso trascendente se dio en esta reunión, al establecerse un Grupo de Expertos destinado a elaborar un anteproyecto de Convención. El trabajo fue concluido a principios de 1997. Luego, los miembros del Grupo decidieron transmitir a la OEA ese anteproyecto para su consideración, cuyo Consejo Permanente, en sesión celebrada el 21 de marzo de 1997, decidió establecer un Grupo de Trabajo encargado de analizar y estudiar el referido texto. Tras tres sesiones especiales del citado Grupo, la versión final fue presentada al Consejo, órgano que acordó convocar a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, para aprobar y abrir a la firma el citado tratado.

El 14 de noviembre de 1997, en Washington, en una ceremonia solemne que contó con la asistencia de los Presidentes de los Estados Unidos de América y México, 29 Estados del hemisferio (Chile, entre ellos), a través de altos representantes gubernamentales, suscribieron la Convención individualizada arriba, la que entró en vigencia internacional el 1º de julio de 1998.

La Convención ha tenido proyección a nivel continental y global. En 1998, por ejemplo, en la II Conferencia Regional de San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad en seguimiento de la Conferencia de Santiago, que tuvo lugar en El Salvador, en febrero, se la consigna expresamente, al decirse que su pronta ratificación y entrada en vigor, "contribuirá a profundizar la confianza, la seguridad y la cooperación entre los Estados

para combatir este grave problema". En abril del mismo año, los Jefes de Estado y Gobierno americanos la recogieron en el Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas, al comprometerse a promover su pronta ratificación y otro tanto ocurrió en la Tercera Conferencia de Ministros de Defensa, al reconocerse su importancia en la Declaración de Cartagena, adoptada en diciembre de 1998.

En el marco subregional amerita citarse la Declaración Presidencial de los países del MERCOSUR, más Bolivia y Chile, en Santiago, abril de 1998, sobre el "Combate a la Fabricación y al Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados", cuya fuente principal es la Convención.

A la fecha la Convención ha sido suscrita por 33 Estados miembros de la O.E.A. y han sido depositados los instrumentos de ratificación de Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

III. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA CONVENCIÓN.

La Convención fue, en la época en que se adoptó, una iniciativa jurídica sin precedente en el concierto internacional. En efecto, 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, en Caracas, nuestro continente aprobaba una reglamentación multilateral inédita en este campo. Después, otras subregiones como el Africa Occidental, por ejemplo, acordarían también un instrumento convencional.

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

La Convención 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 e 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. En todo caso, y para graficar el impacto que esta materia ha ido adquiriendo en la agenda internacional, conviene consignar las reuniones sostenidas en agosto y octubre de 1998, en Canadá y Bélgica, respectivamente, por diversas organizaciones no gubernamentales para acordar cursos de acción más eficaces. Fruto de estos eventos ha sido la constitución del organismo denominado IANSA, por su sigla en inglés: International NGO Acción Network on Small Arms.

Por último, merecen destacarse los mecanismos de seguimiento y evaluación del funcionamiento y aplicación de la Convención, como son el Comité Consultivo y la Conferencia de los Estados Partes, de que tratan, como veremos más adelante, los artículos 20 y 28, respectivamente. En realidad, no era frecuente consagrar procedimientos de verificación de los compromisos que los Estados asumían, en virtud de un tratado. De esta forma, las obligaciones dejan de ser meras recomendaciones o disposiciones puramente retóricas.

IV. CONTENIDO DE LA CONVENCIÓN.

La Convención se estructura sobre la base de un Preámbulo y treinta artículos.

1. Preámbulo.

El Preámbulo de la Convención contiene una serie de ideas y principios ilustrativos de la filosofía y propósitos que tuvieron en mente los redactores, los cuales servirán de valiosos elementos de interpretación en el evento que surja una controversia acerca del sentido y alcance de alguna norma convencional.

La Convención fue concebida y diseñada para regular y sancionar la manufactura y el comercio ilícito de armas de fuego y, de esta forma, coadyuvar a la acción internacional preventiva y represiva de actividades criminales como, entre otras, el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia transnacional organizada, las actividades mercenarias, con las cuales acusa una trabazón innegable. Este aserto se ve corroborado por las numerosas referencias preambulares.

Finalmente, se reafirma la observancia de principios jurídico-políticos muy caros a la historia interamericana, como son la soberanía, no intervención e igualdad jurídica de los Estados.

2. Definiciones.

En el artículo I, como es corriente en un tratado que tipifica conductas ilícitas, se definen una serie de términos. En la especie, se conceptualizan los del título de la Convención, "fabricación ilícita", "tráfico ilícito", "armas de fuego" y "otros materiales relacionados".

Se agrega sí una definición no conectada con la denominación del tratado, que es la de "entrega vigilada", técnica consistente en el transporte de remesas ilícitas o sospechosas de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, con el conocimiento y supervisión de las autoridades competentes, para identificar a las personas involucradas en la comisión de los delitos mencionados en el artículo cuarto.

3. Propósito.

La Convención tiene, de acuerdo al art. II, dos propósitos:

a. Impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados y,

b. Promover y facilitar entre los Estados Partes la cooperación y el intercambio de información y de experiencia para impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de estos artefactos.

4. Soberanía.

El artículo III, en su primer párrafo, establece que las obligaciones resultantes de la Convención deberán cumplirse respetando los principios de igualdad soberana, integridad territorial y no intervención en los asuntos internos de otros Estados.

Por su parte, el párrafo segundo indica que ningún Estado puede ejercer en el territorio de otro Estado, jurisdicción ni funciones reservadas exclusivamente a las autoridades nacionales.

5. Compromisos en el ámbito legislativo.

El artículo IV exhorta a los Estados que no han tomado medidas legislativas adecuadas, para que las realicen, con el objeto de establecer o tipificar delitos relacionados con la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

La descripción penal abarca la participación en la comisión, la asociación y la confabulación, así como la tentativa, asistencia, incitación, facilitación o el asesoramiento en relación con la perpetración de esos delitos. No estamos frente a una norma self-executing, por lo que se demanda a los Estados que ratifican un desarrollo legislativo ulterior, que consiste básicamente en incorporar estas conductas a su reglamentación interna y establecer las penas correlativas. Sobre este punto, es importante recordar que únicamente los delitos aquí contemplados son extraditables, según dispone el artículo XIX.

En el caso de Chile, mediante la Ley 17.798, sobre control de armas, se da cumplimiento a la cláusula convencional citada, lo que facilitará, entre otras consideraciones, nuestra ratificación.

6. Competencia.

El artículo V, dispone que los Estados Partes deberán adoptar las medidas necesarias para declararse competente respecto de los delitos tipificados a propósito de esta Convención cuando el delito se cometa en su territorio, o por sus nacionales o una persona que tenga residencia habitual en su territorio, o en el caso en que el presunto delincuente se

encuentre en su territorio y no lo extradite por motivos de nacionalidad.

El precepto permite cualquier otra regla de jurisdicción penal que un Estado establezca en virtud de su legislación nacional. De esta manera, puede concluirse que las reglas de jurisdicción penal establecidas en el Código Orgánico de Tribunales, Código de Procedimiento Penal y otras leyes especiales en Chile serían plenamente aplicables y legítimas.

7. Marcaje de armas de fuego.

Para los efectos de identificación y rastreo de las armas de fuego, el artículo VI reglamenta el marcaje de éstas. Este procedimiento puede efectuarse en la fabricación, importación, decomiso o confiscación. En los dos últimos casos sólo cuando el arma de fuego decomisada o confiscada se destine a uso oficial. Asimismo, se indica, para cada caso, las menciones y características que debe tener el marcaje.

8. Confiscación o decomiso y medidas de seguridad.

El artículo VII establece en su primer párrafo el compromiso de los Estados Partes de confiscar y decomisar las armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que hayan sido objeto de fabricación o tráfico ilícitos.

El inciso segundo, por su parte, estipula que los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar que el armamento incautado, confiscado o decomisado lleguen a manos de particulares o del comercio por la vía de la subasta, venta u otros medios. Igualmente, las Partes deberán evitar que las armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que se importen, exporten o estén en tránsito en sus respectivos territorios, se pierdan o desvíen (Art. VIII).

9. Medidas de control.

El artículo IX obliga a mantener un sistema eficaz de licencias o autorizaciones de exportación, importación y tránsito internacional para las transferencias de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. En esta dirección, se

inserta la obligación de los Estados involucrados en una transferencia (exportador, importador y de tránsito), a disponer previamente al acto de transferencia, de los correspondientes permisos o autorizaciones para dicho tránsito, exportación e importación. Finalmente, se permite que el Estado importador pueda informar al exportador que lo solicite, la recepción de estos embarques.

En virtud del artículo X, las Partes deberán tomar las medidas que puedan ser necesarias para reforzar los controles de los puntos de exportación de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, con el fin de detectar e impedir su tráfico ilícitos, y, a su vez, el artículo XI establece la obligación de los Estados Partes de mantener el rastreo y la identificación de Armas de Fuego que han sido fabricadas o traficadas ilícitamente.

10. Normas sobre información.

El artículo XII dice relación con la obligación de cada Estado Parte de garantizar la confidencialidad de toda información que reciba, cuando así lo solicite otro Estado Parte. En caso que por razones legales no se pudiera mantener esta confidencialidad, el Estado que suministró la información deberá ser notificado antes que se divulgue.

El artículo XIII trata del intercambio de información, que se hará conforme a las respectivas legislaciones internas y tratados aplicables y sobre las siguientes materias: productores, comerciantes, importadores y transportistas autorizados de armas de fuego, municiones, explosivos, y otros materiales relacionados; medios utilizados para ocultar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego y las maneras de detectarlos; rutas habitualmente utilizadas para el tráfico por organizaciones delictivas; experiencias y medidas legislativas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; las técnicas, prácticas y legislación aplicable al lavado de dinero relacionado con la fabricación y el tráfico ilícitos de estos artefactos.

El inciso segundo consagra la obligación de proporcionar e intercambiar información de

carácter científica y tecnológica, con vistas al mejor cumplimiento de la ley y, especialmente, para castigar eficazmente el delito de tráfico de armas; en tanto que el tercero obliga a cooperar en el rastreo de este tipo de armamentos que pudieran haber sido fabricados o traficados ilícitamente. Dicha cooperación incluye dar respuesta pronta y precisa a las solicitudes de rastreo.

11. Normas sobre cooperación entre las Partes.

La implementación de la cooperación e intercambio de la información se facilitará, según lo previsto en el inciso segundo del artículo XIV, mediante la determinación de una Entidad nacional o punto técnico que actúe como enlace entre los Estados Partes, así como entre ellos y el Comité Consultivo.

El artículo XV establece la obligación de cooperar mediante la formulación de programas de intercambio de experiencias y capacitación entre funcionarios y facilitar el acceso a equipos y tecnologías relativas a la aplicación de la presente Convención. Por su parte, el XVI versa sobre la asistencia técnica.

12. Asistencia jurídica mutua.

La asistencia jurídica mutua, regulada en el artículo XVII, trata de la respuesta oportuna a las solicitudes de autoridades de otros Estados Partes que intervengan en la investigación o procesamiento de actividades ilícitas descritas en la Convención, especialmente cuando van dirigidas a la obtención de pruebas. A estos efectos, puede designarse una autoridad central que canalice esta asistencia y pueda comunicarse directamente con otras autoridades centrales.

Cabe precisar, que debe distinguirse la asistencia técnica del art. XVI de la asistencia jurídica mutua descrita en el referido art. XVII, a cargo de una autoridad central. Nada impide, por cierto, que de acuerdo al derecho interno del respectivo Estado, se designe una autoridad con las facultades de que tratan ambos artículos.

Sobre la materia, cabe destacar que con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en los artículos XIII y XVII, los

Estados Partes, según lo dispuesto en el artículo XI, "mantendrán, por un tiempo razonable, la información necesaria para permitir el rastreo y la identificación de armas de fuego que han sido fabricadas o traficadas ilícitamente".

13. Entrega vigilada.

Como anticipamos, el artículo XVIII desarrolla el concepto de "entrega vigilada", posibilidad admitida solamente si los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes lo autorizan, para descubrir a las personas involucradas en los delitos mencionados en el artículo cuarto y entablar las acciones legales correspondientes.

Las decisiones sobre la aplicación de este mecanismo serán determinadas caso por caso y se requerirá el consentimiento de los Estados interesados para interceptar o autorizar continuar intactas o con cambios, las remesas de dinero ilícitas.

14. Extradición.

El artículo XIX, por su lado, prescribe que son extraditables los delitos de fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. Estos se considerarán incluidos en los tratados de extradición vigentes entre las partes involucradas. Aún más, y como es común en esta clase de instrumentos convencionales, se señala que de no existir tratado de extradición entre las partes interesadas, podrá tomarse esta Convención como fundamento jurídico para proceder a la extradición.

Sin embargo, respecto de las condiciones y motivos para denegar la extradición, habrá que sujetarse a los tratados internacionales vigentes o la legislación del Estado Parte requerido. Continúa este artículo refiriéndose al caso en que un país rechace la extradición por consideraciones exclusivamente basadas en la nacionalidad, hipótesis en la que el requerido deberá presentar, ante las autoridades nacionales competentes, a la persona involucrada para su enjuiciamiento "según los criterios, leyes y procedimientos aplicables por el Estado requerido...".

15. Institucionalidad.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos de la Convención, el artículo XX crea el Comité Consultivo, el cual tendrá, entre otras funciones, la de facilitar y promover el intercambio de información, fomentar la cooperación, la capacitación y la asistencia técnica.

Las decisiones del Comité no son vinculantes. La información que reciba gozará de la garantía de confidencialidad, en tanto así lo solicite.

En cuanto a su estructura y funcionamiento, tendrá un representante por cada Estado Parte. Habrá una Secretaría pro t mpore que hará las veces de órgano ejecutivo, la que será ejercida por el Estado anfitrión de cada reunión ordinaria hasta la próxima reunión ordinaria que acuerden la Partes. La Secretaría convocará a reuniones ordinarias y extraordinarias del Comité, elaborará el proyecto de temario, preparar  los informes y actas de las reuniones. El Comité tendrá un reglamento interno, que se adoptará por mayoría absoluta.

16. Disposiciones finales.

Las reservas est n permitidas a condición que sean compatibles con el objeto y fin del tratado y versen sobre una o más disposiciones específicas según reza el art. XXIV.

La rápida entrada en vigor internacional de la Convención, en menos de un año, se vio favorecida porque se requirió para ello tan sólo el depósito de dos instrumentos de ratificación (Art. XXV).

El artículo XXVII establece que ninguna de sus normas podrá ser interpretada de manera tal que impida la colaboración entre los Estados en virtud de otros acuerdos internacionales. Además dispone que las Partes pueden adoptar medidas más estrictas que las dispuestas en la Convención para impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

El artículo XXVIII estipula que transcurridos 5 años desde la entrada en vigor, el depositario, la Secretaría General de la OEA conforme al art. 30, convocará a una Conferencia de los Estados Partes para examinar el funcionamiento y la aplicación del tratado.

Los Estados Partes deberán solucionar las controversias que surjan con ocasión de la aplicación o interpretación de la misma, por la vía diplomática, y en su defecto por cualquier otro medio de solución pacífica que ellas acuerden (XXIX).

17. Anexo.

El anexo de la Convención enumera una serie de elementos, dispositivos, líquidos y sustancias -v.g. luces de bengala, granadas de humo, extintores de incendios, fuegos artificiales-, los que excluye del término "explosivo" definido en el art. I.

En mérito de lo precedentemente expuesto, someto a vuestra consideración, para ser tratado en la actual Legislatura Extraordinaria de Sesiones del H. Congreso Nacional, el siguiente

P R O Y E C T O D E A C U E R D O:

"ARTICULO 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."

Dios guarde a V.E.,

RICARDO LAGOS ESCOBAR
Presidente de la República

MARÍA SOLEDAD ALVEAR VALENZUELA
Ministra de Relaciones Exteriores

MARIO FERNÁNDEZ BAEZA
Ministro de Defensa Nacional