

El rol de los parlamentos para enfrentar los riesgos de desvío en las transferencias de armas

Serie Minutas N° 104-21, 17-11-2021

por Víctor Soto Martínez

Resumen

En el presente trabajo sintetizaremos los principales instrumentos internacionales respecto de los riesgos de desvío en las transferencias de armas (1), así como su correlato a nivel interno en Chile (2). Posteriormente, se indicarán tanto las críticas a nuestra legislación actual como las posibles medidas que podrían implementarse para mejorarla y minimizar estos riesgos (3).

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

TABLA DE CONTENIDOS

Antecedentes	3
1. Marco jurídico internacional.....	4
2. Marco jurídico nacional	7
3. Posibles medidas para enfrentar el desvío de transferencias.....	9
Conclusiones.....	14

Antecedentes

Con motivo de la 143 Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP) a realizarse del 26 al 30 de noviembre del presente año en Madrid, se ha solicitado una minuta que aborde el rol de los parlamentos para enfrentar los riesgos de desvío en la transferencia de armas.

Este es un tema de gran relevancia, ya que el tráfico de armas constituye actualmente uno de los principales problemas de seguridad en el mundo y las armas de fuego “contribuyen decisivamente en la violencia, especialmente en los homicidios, cumplen con frecuencia un papel fundamental en la delincuencia organizada y amplifican la incidencia de los conflictos armados y el terrorismo”¹. Para dimensionar esto, cabe señalar que el año 2014 se estimaba que tan sólo la circulación global de armas pequeñas y ligeras era superior a 875 millones en 178 países, de los cuales 22.7% estaban en manos de las Fuerzas Armadas; 2.2% en manos de las Fuerzas Públicas (policías); 0.5% en manos del crimen organizado y rebeldes; y 74.6% en manos de civiles. Estas cifras, se estimaba en la época, tenderían a aumentar exponencialmente en los años sucesivos (ya que la fabricación de armas excede por mucho el número de armas destruidas)².

En su último estudio sobre el tráfico de armas de fuego, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante, UNODC), reuniendo respuestas de 81 países y otras fuentes, determinó que fueron incautadas un total de 550.000 armas de fuego en cada año de 2016 y 2017. Por cierto, como el mismo estudio aclara, la cifra real de incautaciones a escala mundial debe ser muy superior. Así, se indica que algunos de los países incluidos en dicho estudio no notificaron las incautaciones que se debían a motivos administrativos, y la calidad de los datos también varió considerablemente entre los países. Además, muchos países no proporcionaron ninguna información, incluidas algunas de las naciones más pobladas del mundo³.

El elevado tráfico de armas se puede asociar con el porcentaje de delitos violentos. Así, como señala el estudio citado, “los países con los niveles de muertes violentas y homicidios más altos, en particular África y América Latina y el Caribe, tienden a incautar un mayor porcentaje de armas de fuego vinculadas con delitos violentos.

¹ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Estudio Mundial sobre el Tráfico de Armas de Fuego*, 2020 (publicación de las Naciones Unidas, No. E.20.IV.1), p. 2.

² GACITÚA, Alejandro. “Tráfico de Armas Pequeñas y Ligeras: aspectos generales, marco jurídico internacional y Proyecto de Informe de Eurolat”, Serie Minutas N° 92-17, Biblioteca del Congreso Nacional, 2017, p. 3. Los datos están tomados de aquí: <http://www.copa.qc.ca/esp/comisiones/Democracia-Paz/documents/Presentation-Consoli-2014.pdf> [consultado el 16-11-2021]

³ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Op. Cit., p. 6.

Asimismo, los países que registran los niveles de tráfico de drogas más elevados también incautaron más armas de fuego vinculadas a esta actividad ilícita⁴.

Estos datos dan cuenta de la relevancia de que los Estados implementen políticas para minimizar el riesgo de desvío de transferencias de armas. Así, en el presente trabajo sintetizaremos los principales instrumentos internacionales en la materia (1), así como su correlato a nivel interno en Chile (2). Posteriormente, se indicarán tanto las críticas a nuestra legislación actual como las posibles medidas que podrían implementarse para mejorarla y minimizar estos riesgos (3).

1. Marco jurídico internacional

1.1. Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional

Este es el primer instrumento de alcance universal sobre la materia, adoptado el año 2001 y aprobado por nuestro Congreso el año 2010. Tiene por objeto “promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados Parte con el propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones” (art. 2).

En cuanto a la desviación de transferencias de armas, su artículo 11, referido a las medidas de seguridad y prevención, dispone la obligación de cada Estado Parte de adoptar medidas apropiadas para:

- a) Exigir que se garantice la seguridad de las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones en el curso de su fabricación, de su importación y exportación y de su **tránsito** a través de su territorio, y
- b) Aumentar la eficacia de los **controles de importación, exportación y tránsito**, incluidos, cuando proceda, los controles fronterizos, así como de la cooperación transfronteriza entre los servicios policiales y aduaneros.”.

1.2. Tratado sobre el comercio de armas de las Naciones Unidas

Este tratado es actualmente el documento más relevante sobre la materia en el plano del derecho internacional. Fue adoptado el año 2013 y aprobado por el Congreso Nacional el año 2018.

Aquí el problema del desvío de transferencias de armas se encuentra mucho más enfatizado, ya que está incorporado en su objeto. Así, de conformidad con el artículo 1, el tratado busca: “establecer normas internacionales comunes lo más estrictas posibles para regular o mejorar la regulación del comercio internacional de armas convencionales”; y “prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales y **prevenir su desvío**”. Acto seguido se declara que sus fines son contribuir a la paz, la

⁴ Ibid., pp. 7-8.

seguridad y la estabilidad en el ámbito regional e internacional; reducir el sufrimiento humano; y promover la cooperación, la transparencia y la actuación responsable de los Estados partes en el comercio internacional de armas convencionales, fomentando así la confianza entre ellos.

En cuanto a las medidas específicas para prevenir el desvío, el artículo 11 establece que cada Estado parte que participe en una transferencia de armas convencionales⁵ tomará medidas para evitar su desvío. Para ello, el Estado parte exportador aplicará un **sistema nacional de control**, incluida una **lista nacional** de control, evaluando el riesgo de que se desvíe la exportación y examinando la posibilidad de establecer medidas de mitigación, como medidas de fomento de la confianza o programas elaborados y acordados conjuntamente por los Estados exportador e importador. Tanto los Estados partes importadores como los exportadores, los de tránsito y de transbordo **cooperarán entre sí e intercambiarán información**, a fin de mitigar el riesgo de desvío.

Por otro lado, si un Estado parte detecta el desvío de una transferencia de armas, tomará las medidas necesarias para hacerle frente a ese desvío. Tales medidas podrán consistir en alertar a los Estados partes potencialmente afectados, examinar los envíos desviados de dichas armas convencionales y adoptar medidas de seguimiento en materia de investigación y cumplimiento.

El artículo, asimismo, alienta a los Estados partes a que compartan entre ellos información pertinente sobre medidas eficaces para hacer frente a los desvíos. Esta información podría incluir datos sobre actividades ilícitas, incluida la corrupción, rutas de tráfico internacional, intermediarios ilegales, fuentes ilícitas de suministro, métodos de ocultación, puntos comunes de envío o destinos utilizados por grupos organizados que se dedican al desvío.

El artículo 18 dispone la creación de una **Secretaría**, cuyas principales funciones son recibir, distribuir y poner a disposición de los Estados partes los informes anuales que hagan estos sobre las medidas adoptadas para aplicar el tratado, incluidas las leyes nacionales, las listas nacionales de control y otros reglamentos y medidas administrativas (art. 13), así como mantener y poner a disposición de los Estados

⁵ De acuerdo con el artículo 2, el tratado se aplica a todas las armas convencionales comprendidas en las categorías siguientes:

- a) Carros de combate;
- b) Vehículos blindados de combate;
- c) Sistemas de artillería de gran calibre;
- d) Aeronaves de combate;
- e) Helicópteros de ataque;
- f) Buques de guerra;
- g) Misiles y lanzamisiles; y
- h) Armas pequeñas y armas ligeras.

partes la lista de puntos de contacto nacionales para intercambiar información sobre cuestiones relacionadas con la aplicación del tratado (art. 5). En este sentido, es la Secretaría la que canaliza la información que compartan los Estados partes sobre medidas eficaces para hacer frente a los desvíos (art. 11). También se hace cargo de los temas administrativos vinculados con la organización de las reuniones previstas para su implementación. Cabe señalar que este órgano ha sido establecido fuera del sistema de Naciones Unidas, por lo que ni la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA) ni la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) tienen supervisión directa sobre los tratados bajo su auspicio⁶. Su sede se encuentra ubicada físicamente en Ginebra, Suiza⁷.

Por otro lado, se contempla la realización de conferencias de los Estados partes (art. 17), las que, en la práctica, se han ido organizando anualmente. Así, en el marco de la Sexta Conferencia de los Estados partes, se creó el *Foro de Intercambio de Información sobre Desvíos*, un órgano *sui generis* para intercambios informales entre los Estados partes y los Estados signatarios relacionado con casos concretos de desvío detectados o sospechados, así como para el intercambio de información concreta y operativa sobre desvíos. Este órgano se reúne hasta dos veces por año y pueden asistir todos los Estados parte interesados en debatir y compartir información operativa sobre casos concretos de desvío⁸.

1.3. Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (A-63)

Esta convención es anterior a los otros instrumentos analizados, pero aplica sólo para el ámbito interamericano. Su objeto es “impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados”; y “promover y facilitar entre los Estados Partes la cooperación y el intercambio de información y de experiencias para impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados” (art. II). Sobre las desviaciones de transferencias es más escueto que los documentos anteriores, ya que sólo indica que los Estados Partes deben comprometerse “a tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que se importen, exporten o estén en tránsito en sus respectivos territorios” (art. VIII).

⁶ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC). “Documento de debate: El Protocolo sobre armas de fuego y el Tratado sobre el comercio de armas: ¿divergencia o complementariedad?”, Naciones Unidas, Viena, 2016, p. viii.

⁷ Véase: <https://thearmstradetreaty.org/staff-and-contact.html> [consultado el 16-11-2021]

⁸ Véase: GRUPO DE TRABAJO SOBRE TRANSPARENCIA Y PRESENTACIÓN DE INFORMES DEL TRATADO DE COMERCIO DE ARMAS. “Términos de Referencia (TdR) relativos al Foro de Intercambio de Información sobre Desvíos”, 2020, p. 2. Disponible en: [https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_DIEF%20Terms%20of%20Reference%20\(stand%20alone\)_EN/ATT_DIEF%20Terms%20of%20Reference%20\(stand%20alone\)_EN.pdf](https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_DIEF%20Terms%20of%20Reference%20(stand%20alone)_EN/ATT_DIEF%20Terms%20of%20Reference%20(stand%20alone)_EN.pdf) [consultado el 17-11-2021]

1.4. Síntesis

En general, el tema clave de estos instrumentos jurídicos, más allá de establecer compromisos para los Estados en cuanto a su legislación interna, es promover la cooperación y el intercambio de información entre ellos. Esto se ve de forma muy clara en el tratado de 2013, donde se recomienda a los Estados partes a intercambiar datos sobre actividades ilícitas, incluida la corrupción, rutas de tráfico internacional, intermediarios ilegales, puntos comunes de envío o destinos utilizados por grupos organizados que se dedican al desvío, entre otros. Asimismo, cabe señalar que dicho tratado dispone la creación de una Secretaría con el mandato de recibir y procesar los informes de los Estados partes relacionados con las medidas generales tomadas por los Estados y sus transacciones de armas (art. 13) . En particular, se alienta a los Estados parte a que informen a los otros a través de esta Secretaría, sobre las medidas que hayan adoptado para hacer frente al desvío de transferencias de armas convencionales (art. 11).

2. Marco jurídico nacional⁹

2.1. Ley de control de armas. Revisión general

En Chile el control de armas está regulado en el decreto N° 400, de 1978, del Ministerio de Defensa Nacional, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la **ley N° 17.798, sobre control de armas** (en adelante, ley de control de armas). Cabe mencionar que esta ley fue modificada el año 2015 por la ley N° 20.813.

Según la ley de control de armas, la supervigilancia y el control de las armas le compete a la **Dirección General de Movilización Nacional**, órgano dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. Este órgano actúa como **autoridad central de coordinación** de todas las **autoridades ejecutoras y contraloras** que correspondan a las **comandancias de guarnición** de las Fuerzas Armadas y autoridades de Carabineros de Chile¹⁰ y, asimismo, de las autoridades asesoras que correspondan al Banco de Pruebas de Chile y a los servicios especializados de las Fuerzas Armadas, en los términos previstos en la ley y su reglamento (artículo 1°).

El artículo 2° establece que esta tutela se aplica a los siguientes elementos:

- a) material de uso bélico;
- b) armas de fuego de diverso calibre, con sus partes, dispositivos y piezas;
- c) municiones y cartuchos;

⁹ Esta sección se basa y toma diversos elementos del siguiente documento de asesoría técnica parlamentaria: JARUFE, Juan Pablo. "El control de armas en la legislación nacional y extranjera", Biblioteca del Congreso Nacional, 2019.

¹⁰ El Reglamento Complementario (decreto N° 83, de 2008, del Ministerio de Defensa Nacional), en su artículo 11, especifica el rol de las comandancias de guarnición de las Fuerzas Armadas o a Carabineros de Chile como entidades fiscalizadoras de lo establecido en la ley de control de armas.

- d) explosivos y artefactos afines, de uso industrial o minero;
- e) las sustancias químicas susceptibles de ser usadas o empleadas para la fabricación de explosivos;
- f) los fuegos artificiales, artículos pirotécnicos y otros artefactos de similar naturaleza, sus partes, dispositivos y piezas;
- g) las instalaciones destinadas a la fabricación, armaduría, prueba, almacenamiento o depósito de estos elementos; y
- h) las armas basadas en pulsaciones eléctricas, tales como los bastones eléctricos o de electroshock y otras similares.

Enseguida, el artículo 3º prohíbe a las personas “poseer o tener armas largas cuyos cañones hayan sido recortados, armas cortas de cualquier calibre que funcionen en forma totalmente automática, armas de fantasía, entendiéndose por tales aquellas que se esconden bajo una apariencia inofensiva; armas de juguete, de fogeo, de balines, de postones o de aire comprimido adaptadas o transformadas para el disparo de municiones o cartuchos; artefactos o dispositivos, cualquiera sea su forma de fabricación, partes o apariencia, que no sean de los señalados en las letras a) o b) del artículo 2º, y que hayan sido creados, adaptados o transformados para el disparo de municiones o cartuchos; armas cuyos números de serie o sistemas de individualización se encuentren adulterados, borrados o carezcan de ellos; ametralladoras, subametralladoras; metralletas o cualquiera otra arma automática y semiautomática de mayor poder destructor o efectividad, sea por su potencia, por el calibre de sus proyectiles o por sus dispositivos de puntería”.

El mismo acápite prohíbe la posesión, tenencia o porte de artefactos diseñados a partir de gases asfixiantes, paralizantes o venenosos; sustancias corrosivas; bombas, o artefactos explosivos o incendiarios; y armas de fabricación artesanal o que hayan sido adulterados, sin previa autorización de la Dirección General de Movilización Nacional.

La norma excluye de estas restricciones a las Fuerzas Armadas y a Carabineros de Chile. En tanto, la Policía de Investigaciones de Chile, Gendarmería de Chile y la Dirección General de Aeronáutica Civil, se encuentran exceptuadas sólo respecto de la tenencia y posesión de armas automáticas livianas y semiautomáticas, y de disuasivos químicos, lacrimógenos, paralizantes o explosivos y de granadas, hasta la cantidad que autorice el Ministro de Defensa Nacional, a proposición del Director del respectivo Servicio. El uso de estas armas y elementos debe ceñirse a lo dispuesto en el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento Institucional.

Por otro lado, existe un tipo de armas sobre las cuales pesa una prohibición absoluta, ya que nadie está autorizado legalmente para poseer las llamadas "armas especiales", que corresponden a las de naturaleza química, biológica o nuclear. Asimismo, el artículo 6º descarta la posibilidad de que las personas porten armas de fuego sin permiso de la autoridad, salvo en el caso de los aspirantes a oficiales de Carabineros y la Policía de Investigaciones, que cursen tercer año en sus respectivas escuelas

matrices; los deportistas; los cazadores; y los vigilantes privados que cumplan con los requisitos estipulados en el Reglamento de la ley.

Cabe señalar que la Dirección General de Movilización Nacional debe mantener actualizado un **Registro Nacional de Inscripciones de Armas** (art. 5). Esta inscripción faculta al titular del arma a preservar el artefacto en el bien raíz que ha declarado como residencia o sitio de trabajo. En caso de modificación de domicilio, debe avisar a la autoridad fiscalizadora correspondiente.

2.2. Medidas contra el desvío

Como se puede apreciar, las normas sobre tenencia de armas en Chile son bastante rigurosas, y su control se encuentra centralizado en la Dirección General de Movilización Nacional, aunque un grupo importante de las entidades fiscalizadoras (Carabineros de Chile) no se encuentra, en rigor, bajo su dependencia administrativa, sino del Ministerio del Interior.

Ahora bien, respecto del desvío de transferencias de armas, esta ley no cuenta con medidas específicas. Sin embargo, en su reglamento (decreto N° 83, de 2008, del Ministerio de Defensa Nacional) se establecen requisitos rigurosos para la adquisición y transferencia de las armas de fuego. Así, el artículo 47 de este texto legal se refiere específicamente a dichas transacciones al prohibir a toda persona natural o jurídica, la venta, compra, enajenación, adquisición, cesión o recepción en arriendo, préstamo, prenda o depósito sobre estos artefactos, sin haber obtenido con anterioridad los permisos a que se refiere dicho reglamento.

De todos modos, en caso de trato directo entre comerciantes, el artículo 49 de dicho texto reglamentario considera la opción de que la autoridad fiscalizadora conceda una **Autorización de Compra e Inscripción**, con el detalle de la clase de arma, calibre y casa comercial donde se realizará el intercambio. En tanto, el artículo 51 dispone que las ventas, consumos o compras que efectúen los fabricantes, armadores, importadores, consumidores habituales y comerciantes deban ser rebajados de los inventarios por las respectivas autoridades fiscalizadoras. La Dirección General de Movilización Nacional debe determinar los elementos sometidos a control que deberán ser informados a las autoridades fiscalizadoras mediante el **Informe Mensual de Movimiento Comercial**. Los elementos que se mencionen en dicho informe deben venir identificados. Este informe mensual debe ser entregado a la autoridad fiscalizadora durante los primeros cinco días del mes siguiente de realizadas las actuaciones (art. 52). El no cumplimiento o mal uso de estas reglas es motivo suficiente para que la autoridad fiscalizadora, por medio de una resolución fundada, suspenda, condicione o limite la autorización de inscripción otorgada, como también deniegue su renovación anual (art. 53).

3. Posibles medidas para enfrentar el desvío de transferencias

3.1. Críticas a la institucionalidad chilena

Como indica la profesora de derecho Myrna Villegas, pareciera ser que el cumplimiento de las obligaciones internacionales respecto del control de armas en Chile “dista mucho de ser satisfactorio”¹¹. En este sentido, la Contraloría General de la República descubrió el año 2017 graves irregularidades en torno al control de las armas por parte de las autoridades encargadas. Así, por ejemplo, al auditar al Departamento de Control de Explosivos de la Zona de Seguridad Privada, Control de Armas y Explosivos de Carabineros (Zosepcar), detectó que las bases de armas inscritas estaban desactualizadas desde 2011 y había alrededor de 128 millones de pesos en pagos a externos¹².

Luego, en diciembre de 2017, la Contraloría emitió el **Informe Final de «Auditoría al proceso de control de armas y municiones destinadas al uso del personal de Carabineros de Chile»** que comprendió el periodo que abarca desde el 1 enero al 31 diciembre de 2016. En él se detectaron incumplimientos a la normativa de armas que afectan la eficacia del **control de las existencias** de armas y municiones. En particular, se denunció «una serie de diferencias entre la cantidad de elementos registrados en el sistema de inventarios de la institución y el conteo físico de las mismas» lo que motivó la instrucción de un sumario administrativo, una investigación judicial en la Sexta Fiscalía Militar de Santiago, y una denuncia ante la justicia ordinaria en la Fiscalía Metropolitana Sur¹³.

En su síntesis de lo detectado por el informe de Contraloría, la profesora Villegas indica las siguientes falencias de control:

i) la ausencia de una numeración única y archivo exclusivo de los informes técnicos elaborados por el Departamento L.5 sobre armas particulares, lo cual no permite constatar ni identificar la cantidad de armas personales utilizadas en fines institucionales;

ii) inconsistencias en la información y la no inclusión de una copia del acta en los estados comprobatorios de consumo de munición, lo que, a juicio de la Contraloría, no permitiría «validar que el Departamento L.5 haya recibido las especies físicas informadas como utilizadas o deterioradas por parte de las unidades policiales, lo cual redundaría en información desactualizada en el inventario»;

iii) diferencias entre la información consignada en actas suscritas por la Comisión Administrativa de Armamento y Municiones de la Escuela de Suboficiales respecto de lo informado por la repartición en el estado comprobatorio;

¹¹ VILLEGAS, Myrna. “Corrupción y criminalidad organizada. Aproximaciones al terrorismo, contraterrorismo y tráfico de armas”, Revista de Estudios de la Justicia, N° 28, 2018, p. 70.

¹² *Ibíd.*

¹³ Contraloría General de la República, Informe 532/2017. Citado En: VILLEGAS, Myrna. Op. Cit., p. 70.

iv) desfase entre el uso efectivo de las municiones y su confirmación a la sala de armas; entre otras¹⁴.

A juicio del ente contralor, sería imposible «contar con información oportuna y completa de especies, el destacamento al cual se circunscriben y las personas a cargo de las mismas con el consiguiente riesgo de control asociado a su porte y uso» (CGR, Informe 532/2017, p. 20). Todas estas situaciones «podrían redundar en la pérdida de los bienes asignados a las reparticiones» (CGR, Informe 532/2017, p. 25)¹⁵.

En otras palabras, se evidencia una falla en los registros y en los inventarios de las armas en posesión de las autoridades fiscalizadoras, lo que puede ser muy perjudicial para el cumplimiento de los objetivos de la ley, y contribuye a horadar la confianza pública en el sistema nacional de control de armas.

Por otro lado, la profesora Villegas critica una gran falencia del sistema chileno: la **falta de marcaje de las municiones** (lo que se encontraría en desavenencia con el estándar internacional). En el mismo sentido, la profesora critica que –luego de la modificación de la ley de control de armas del año 2015- la venta de municiones sea sancionada sólo con pena de multa: “La laxitud de control de armerías, municiones y la falta de marcación en las del Estado son un factor criminógeno favorable a la corrupción y al tráfico de las mismas como se demostrado en más de algún caso en el que se han visto armerías involucradas, clubes de tiro e incluso funcionarios de FF.AA”¹⁶.

3.2. Propuestas generales en la literatura sobre el tema

Además de la mejora en la institucionalidad (inclusión de marcaje de municiones) y del control de los propios entes fiscalizadores (mejora en los mecanismos administrativos de registro al interior de estas entidades), en la literatura sobre el tema se ha enfatizado la necesidad de mejorar los procedimientos de aprobación de transferencias internacionales de armas y municiones.

Una primera cuestión a destacar es la necesidad de contar con “un marco regulatorio general aprobado por el Poder Legislativo, sin lo cual existiría un serio déficit democrático”¹⁷. Chile cuenta con una ley de control de armas y un reglamento complementario bastante exhaustivo, pero hasta hace poco tiempo existía un serio déficit de transparencia respecto del financiamiento y compra de armas por parte de

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ *Ibíd.*, p. 71.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 72. La autora alude al siguiente caso: Valentina de Marval, «Efecto dominó: Testimonio de un narco llevó a destapar tráfico de armas entre ex GOPE, un militar y un civil», *The Clinic*, 28 de febrero de 2017, disponible en <https://www.theclinic.cl/2017/02/28/efecto-domino-testimonio-narco-llevo-destapar-trafico-armas-ex-gope-militar-civil/> [consultado el 17-11-2021].

¹⁷ FLEITAS, Diego. “El proceso de toma de decisión sobre transferencias de armas”, en: FLEITAS, Diego (editor). *El Control de las Transferencias Internacionales de Armas*, Asociación para Políticas Públicas, Buenos Aires, 2010, p. 104.

las Fuerzas Armadas, producto del carácter secreto de la llamada **Ley Reservada del Cobre**. Aquí es precisa una breve digresión.

Bajo ley N° 7.144, de 1942, se creó el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA) integrado por el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Relaciones Exteriores, los Comandantes en Jefes de las FF.AA., los Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación, los Jefes de Estado Mayor de las ramas de las Fuerzas Armadas y el Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional. Su principal función era establecer las necesidades de la Defensa Nacional, proponer los planes de adquisición de material bélico y la inversión de los fondos necesarios, así como la potestad exclusiva para autorizar los gastos realizados con cargo a los fondos establecidos en la ley.

En el año 1958 se dictó la llamada Ley Reservada del Cobre (ley N° 13.196), que impuso un gravamen de 15% de las utilidades de la minería del cobre destinado a ser usado por el CONSUDENA en los fines que ya indicados. El Decreto Ley N° 239, de diciembre de 1974, modificó el gravamen, que pasó a ser del 10% de ventas al exterior de las empresas de la gran minería. También se dispuso que las instituciones armadas sólo pudieran girar contra sus respectivas cuentas si poseían autorización del CONSUDENA. Sin embargo, una nueva regulación de 1976 (el decreto ley N° 1530), permitió a las instituciones adeudarse con cargo a su piso de financiamiento anual.

Posteriormente la ley N° 20.424, de 2010, dispuso la eliminación del CONSUDENA, estableciéndose el Ministerio de Defensa Nacional como su continuador para todos los efectos legales, reglamentarios y contractuales. Con esto se estableció una responsabilidad política clara respecto de las adquisiciones de armas, la cual se radica en el Ministro de Defensa Nacional. Sin embargo, este debe consultar a la Junta de Comandantes en Jefe sobre adquisiciones institucionales, comunes y conjuntas, de material de guerra (art. 15 de la ley). Dicha Junta de Comandantes actúa, pues, como órgano asesor del Ministro en materias comunes de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, la eliminación del CONSUDENA no trajo consigo la derogación de la Ley Reservada del Cobre o el levantamiento del secreto. Este déficit fue, en parte, remediado por la ley N° 20.977, del año 2016, que exigió la publicación de dicha ley. Lo anterior redundó el año 2019 en la promulgación de la ley N° 21.174, que establece un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional. Así, se estableció un *Fondo Plurianual para las Capacidades Estratégicas de la Defensa*. Sin embargo, aún no se ha promulgado el reglamento que regulará la forma de efectuar las adquisiciones mediante dicho Fondo, ni tampoco la ley de compras relacionadas al Fondo, ambos instrumentos comprometidos en el artículo noveno de la ley.

En otras palabras, todavía nos encontramos frente a una legislación que dificulta hacer un rastreo claro de las operaciones de transferencia de armas internacionales. Esta falta de transparencia se ha justificado generalmente por motivos de seguridad nacional. Sin embargo, surge la duda de hasta qué punto es posible mantener una

estricta reserva de estas operaciones sin favorecer la corrupción de las instituciones involucradas. A juicio de Fleitas, la inexistencia de un "régimen general, legislativamente establecido, que regule la aprobación de transferencias de armas, o incluso un régimen exageradamente amplio que permita demasiada discrecionalidad a la hora de su implementación implicarían un déficit democrático, como también lo implicaría la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas"¹⁸.

El mismo autor recomienda poner énfasis especialmente a las armas de fuego pequeñas "ya que su tráfico y utilización tiene un muy grave impacto, causando entre 200,000 y 400,000 muertes anuales en el mundo (Killicoat 2007), fenómeno que afecta especialmente a Latinoamérica. Sin embargo y paradójicamente, los controles de las transferencias de dicho tipo de arma suelen ser menores"¹⁹. Al igual que la profesora Villegas, Fleitas recomienda controlar estrictamente las municiones. El principio general a aplicar es que "todas las operaciones deben estar sujetas a razonables controles y mecanismos de rendición de cuenta más allá de su magnitud, ya que de lo contrario se crean ventanas de oportunidad por eludir controles"²⁰.

Otro aspecto que destaca el autor es la necesidad de minimizar los conflictos de interés lo que, a su juicio, puede ocurrir "cuando los Ministerios de Defensa o las Fuerzas Armadas por un lado desarrollan directamente o tienen estrechos lazos con la industria armamentista, y por el otro son también los encargados de aprobar las transferencias"²¹, lo que, como vimos, es el caso de nuestro país. Para evitar riesgos de cooptación, o minimizarlos, el autor propone "la creación de comisiones multiagenciales con organismos que representan diferentes visiones o sectores (ej. Defensa, Seguridad, Relaciones Exteriores o Derechos Humanos)", lo que puede "generar la necesidad de mayor consenso o discusión de las decisiones"²².

En cuanto a la toma de decisiones misma, el autor propone que se debe contar, a lo largo de toda la cadena de las transferencias (ej. exportación, intermediación, transporte, importación, país de destino, usuario final) "con información comprehensiva sobre las características y antecedentes de todos los participantes",

¹⁸ *Ibíd.*, p. 106. Más adelante el autor se referirá específicamente al secreto como un obstáculo para una adecuada rendición de cuentas: "es una buena práctica limitar taxativamente el uso del secreto, ya que este suele ser empleado como una simple excusa para evadir controles internos en cuestiones que al final del día terminan siendo de conocimiento de la comunidad internacional o de eventuales competidores comerciales, información cuya difusión usualmente no afecta ni intereses estratégicos o la competencia, sino que esencialmente las posibilidades de corrupción.

Por otro lado, el secreto provoca serios obstáculos para el control cruzado de las transferencias de armas, y genera interrogantes sin respuesta sobre lo que finalmente ocurre con aquellas. Por ejemplo, al efectuar un cruce de lo declarado por los países intervinientes en las transferencias de armas en Latinoamérica, nos encontramos que en el 80% de los casos de exportaciones y el 70% de las importaciones, alguna de las contra-partes no tiene o no brinda información sobre su existencia (Fleitas 2008)" (pp. 115-116).

¹⁹ *Ibíd.*, p. 107.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*, p. 108.

²² *Ibíd.*

incluyendo no sólo antecedentes formales (ej. existencia o registro de tal sociedad en tal domicilio) sino “los socios, directores y representantes de las empresas”; “no sólo la no-existencia de antecedentes penales en los países donde han tenido operaciones, sino que también que no haya sanciones administrativas, e incluso procesamientos o vínculos con problemas de tráfico de armas, ya que hay muchos delitos y en particular los de “guante blanco” que suelen no terminar en condenas”²³.

Por último, el autor enfatiza la necesidad de establecer mecanismos rigurosos de rendición de cuentas. Así, los reportes periódicos (ej. anuales o semestrales) “deberían incluir información detallada sobre cada permiso otorgado, de los rechazados, y a su vez de los embarques efectivizados. Los reportes deben tener carácter público y ser difundidos en forma adecuada (idealmente en la web), ya que de lo contrario las posibilidades reales de control se desvanecen”²⁴.

Conclusiones

Tras un análisis de la normativa internacional y nacional sobre el tema de las transferencias de armas, podemos extraer algunas ideas para el futuro trabajo de los parlamentos en la materia:

1. Es necesario reforzar la legislación interna de los países para contribuir a la implementación de las medidas tanto del Protocolo, de 2001, como del Tratado de Comercio de Armas, de 2013, y lo estipulado en la Convención Interamericana sobre la materia. En esta línea, una mejora en la **gobernanza** de las adquisiciones y transferencias de armas a nivel de las Fuerzas Armadas o del Estado, incluyendo **mecanismos de rendición de cuentas** o de auditoría, podría ser clave. Asimismo, se debería impulsar la obligación legal de incluir un **marcaje de las municiones** - cuestión en, como vimos, en Chile es deficitaria- y mejorar los **controles internos de las entidades fiscalizadoras** de la ley de control de armas, particularmente Carabineros de Chile.

2. Aunque las medidas administrativas escapan al rol de los parlamentos, por lo menos en países de régimen presidencial, como Chile, sería positivo que estos reforzaran sus medidas de control político y fiscalización al poder ejecutivo sobre la materia, instándolos a implementar los cambios requeridos.

3. Finalmente, en cuanto a su rol en la diplomacia parlamentaria, los parlamentos podrían favorecer los compromisos de los Estados respecto del **intercambio de información y de buenas prácticas**, para enfrentar en conjunto el riesgo de desvío de transferencias de armas.

²³ *Ibíd.*, pp. 110-111.

²⁴ *Ibíd.*, p. 115.