

ALBERT CARAMÉS BOADA

El comercio de armas en España: ¿ley de mínimos o de máximos?

Actualmente, tanto en España como en el resto del mundo, resulta mucho más difícil exportar cualquier producto alimentario debido a los controles sanitarios y de seguridad, que armamento.¹ Desde hace más de diez años diversas organizaciones de la sociedad civil,² hartas de hacer el "servicio pos-venta",³ reclaman una mayor transparencia y control en las exportaciones de armas de España a países con conflictos armados o donde se violan los derechos humanos. Que una futura ley en España esté a la altura de la de otros países europeos o que sea una legislación de mínimos marcan los términos de un debate abierto.

A pesar de los logros conseguidos en los últimos diez años, centrados principalmente en el nivel de información proporcionada, el siguiente paso necesario y consecuente para lograr una mayor transparencia y control es la aprobación de una legislación sobre el comercio de material de defensa y de doble uso.⁴ Gracias al trabajo de *lobby* político de algunas organizaciones, se consiguió la aprobación por unanimidad de una proposición no de ley que insta al Gobierno a presentar una propuesta de ley sobre el comercio de armas en España. Esta ley debe cumplir estrictamente el Código de Conducta de la Unión Europea (UE) en esta materia,⁵ además de incorporar las mejores prácticas legislativas de otros países. A pesar de que el Ejecutivo no está obli-

Albert Caramés Boada es investigador de la Escuela de Cultura de Paz de Barcelona

¹ La campaña *Armas Bajo Control* persigue la implantación de un Tratado Internacional sobre Comercio de Armas, que debería impulsarse oficialmente en la Conferencia de Revisión del Programa de Acción de Naciones Unidas sobre Armas Ligeras que se celebrará en Nueva York del 26 de junio al 7 de julio.

² Actualmente Amnistía Internacional, Greenpeace e Intermón Oxfam, además de la asistencia técnica proporcionada por la Escuela de Cultura de Paz.

³ Denuncian que los países venden armamento y las ONG tienen que ir a curar lo que a veces parece irreparable.

⁴ Se considera material de doble uso aquél que puede utilizarse para fines tanto civiles como militares.

⁵ El Código de Conducta en materia de exportación de armas es una regulación aprobada por el Consejo Europeo en 1998 que consiste en la implantación de ocho criterios para la política de exportación de armas entre los Estados miembros. Los criterios se basan en la no exportación a países en conflicto armado o en los que se producen violaciones de los derechos humanos, entre otros.

gado a presentar la situación del comercio de armas hasta el próximo mes de diciembre, a finales de abril se celebró un seminario de carácter internacional en el Congreso de los Diputados de Madrid para la discusión e intercambio de puntos de vista.

En este encuentro, los miembros de la campaña para la transparencia y control de armas presentaron un informe que recoge las mejores prácticas y aquellos aspectos a tener en cuenta para la implementación de esta legislación, bien a través del análisis comparativo de otros países o bien a partir de las carencias existentes en la reglamentación española. En líneas generales, se pide una ley que recoja las mejores iniciativas que se han implementado en todo el mundo, sin inventar nada nuevo, pero habrá que ver cuál es la respuesta y el compromiso del Gobierno.

Las exportaciones españolas de armamento: se vende poco, pero sobre todo mal

Situado entre la decimoquinta y la vigésima posición de los principales exportadores de armamento,⁶ el Estado español no se emplaza entre las grandes potencias en esta materia. Pero, a pesar de vender poco, un hecho en sí positivo, España exporta mal el armamento, es decir, lo hace a destinos no deseados por diversos motivos -lugares con conflictos armados o donde se cometen violaciones de los derechos humanos-.

Este tipo de exportación deficiente se lleva a cabo a través del siguiente procedimiento: cada empresa fabricante de algún tipo de material de defensa que haya recibido una demanda emite una licencia que será tomada en consideración por la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso (JIMDDU). La composición de sus miembros -la mayoría procedentes del Ministerio de Industria y Comercio, focalizado en intereses económicos, y uno solo de la vertiente diplomática, es decir, del Ministerio de Exteriores- ya dice mucho del espíritu que guía a este órgano.⁷ A la JIMDDU llegan las peticiones de licencias de exportación de armamento, ésta las expide y, por tanto, es quien controla el destino de las ventas de armas. Las actas de las reuniones de este organismo son secretas, no solamente para los centros de investigación, las ONG o la opinión pública en general, sino también para el propio Parlamento. Además, los datos de exportación de las empresas productoras de armas no están recogidos en los registros de aduanas, ya que el Gobierno permite que determinadas partidas arancelarias, como "armas de guerra" o "vehículos terrestres militares", siempre aparezcan en blanco. Es lo que se denomina "ventas emboscadas", es decir, ventas sobre las que el Gobierno ha autoriza-

⁶ SIPRI, *SIPRI Yearbook 2005. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2005.

⁷ Vicenç Fisas, *El lobby feroz. Las ONG ante el comercio de armas y el desarme*, Icaria, Barcelona, 1998.

do que se oculte o modifique el código arancelario de los productos para hacerlos indetectables por motivos teóricos de seguridad.

La única visibilidad pública de las exportaciones de armas españolas se refleja en los informes semestrales que emite el Gobierno, siempre con posterioridad a su venta

Por otro lado, los criterios que deben regir esta política de exportaciones, según la propia JIMDDU, son los que hacen referencia al ya mencionado Código de Conducta de Exportaciones de Armas de la UE. Asimismo, la única visibilidad pública de las exportaciones de armas españolas se refleja en los informes semestrales que emite el Gobierno, siempre con posterioridad a su venta,⁸ los cuales son motivo de análisis y crítica por diversos motivos:

- Nivel insuficiente de información. Aunque año tras año el informe de exportaciones ofrece más datos, siguen registrándose ciertas carencias en su elaboración: falta información precisa sobre el material exacto a exportar (no sólo en qué categoría se emplaza, sino también el tipo de equipamiento) y el destino exacto de la exportación (uso privado, fuerzas de seguridad, etc.); es necesaria la inclusión de todo tipo de transferencias (exportación, donación, *leasing*, venta de excedentes o de productos de segunda mano); y se requiere mayor información acerca de las licencias denegadas (destino, equipamiento, valor económico y, principalmente, los motivos para su denegación).
- Incumplimiento del Código de Conducta de la UE. A pesar de las constantes aseveraciones del Gobierno de un cumplimiento estricto de dicho Código, el análisis que se viene realizando indica que, si bien la mayor parte del volumen económico de las exportaciones (cerca del 60%) se hace a países miembros de la OTAN, alrededor de un 30% de los destinos de las armas son países que incumplen los criterios del Código porque en ellos existe un conflicto armado (Colombia), se producen graves violaciones de los derechos humanos (Israel) o se incumplen los compromisos internacionales (EEUU), por citar algunos ejemplos. Independientemente de la menor o mayor cuantía de estas exportaciones, se debe pensar en el grave impacto humano que éstas suponen.
- Ventas no reconocidas. Hay ciertas ventas que el Gobierno no contempla y que, según

⁸ A fecha de junio de 2006 se han publicado los datos de las exportaciones de todo el año 2005, lo que evita cualquier tipo de prevención al respecto. Como se verá posteriormente, una de las demandas realizadas en la nueva ley se centra en la realización de una discusión parlamentaria previa acerca de las ventas potenciales de armamento.

el análisis realizado por la Escuela de Cultura de Paz, sí se consideran material de defensa. Un ejemplo serían los aviones de transporte militar vendidos a países como Indonesia. Este tipo de aviones forma parte de la Lista Común de Equipo Militar de la UE,⁹ de obligado cumplimiento para España. Además, el combustible que utilizan también se considera material de defensa, por lo que su omisión es un nuevo motivo de crítica. A raíz del análisis de las exportaciones españolas de armamento de 2003,¹⁰ el Gobierno tuvo que rectificar e incluir estos aparatos en su lista de exportaciones, a pesar de que otros siguen sin declararse.

Por otro lado, es necesario aclarar estadísticamente los datos sobre exportaciones para diferenciar las armas que pueden tener una finalidad recreativa (tiro deportivo o caza) de las que tienen objetivos militares.¹¹ Por eso se insiste en la importancia de catalogar toda exportación de armas pequeñas y ligeras¹² bajo la categoría de doble uso como mínimo, ya que en muchos contextos se pueden emplear balas y cartuchos destinados a la caza y al tiro deportivo con fines destructivos. El caso más preocupante es el de Ghana, donde se exportaron más de 2,7 millones de euros en munición en 2005 (más de 25 millones de cartuchos). Cabe recordar que Ghana es miembro de la Comunidad Económica de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), una organización que decretó en 1998 una moratoria sobre la importación, exportación, producción y distribución de armas pequeñas y ligeras, así como sus municiones. Además, el hecho de que todo el continente africano sea víctima de una masiva proliferación de armamento ligero, alimenta aún más la sospecha de que en realidad se trata de munición de guerra no contabilizada adecuadamente.

Hacia una ley para el comercio de armas en España

Por todos los motivos expuestos, es conveniente la implantación de una ley para el comercio de armas en España. Actualmente existe un Real Decreto (1782/2004, de 30 de julio) que debe servir de base para la discusión de una nueva ley.

El debate que se mantuvo en el Seminario Internacional sobre Comercio de Armas¹³ era una oportunidad para contrastar las visiones del Gobierno con las de la sociedad civil acerca del contenido de la futura ley. La principal representación gubernamental fue la de los

⁹ Lista Común de Equipo Militar de la Unión Europea, DOCE C 314, 23-12-2003 (2003/C 314 /01).

¹⁰ Campaña *Armas Bajo Control*. *Es hora de tomar en serio el control del comercio de armas. Análisis de las Exportaciones Españolas de Armamento 2003*, noviembre de 2004.

¹¹ Campaña *Armas Bajo Control*. *Por una ley para un control efectivo del comercio de armas. Análisis de las Exportaciones Españolas de Armamento 2004*, junio de 2005.

¹² Las armas pequeñas y ligeras son aquéllas que pueden ser transportadas por una persona o un vehículo ligero, desde pistolas y rifles a granadas y bombas, pasando por la munición.

¹³ Congreso de los Diputados, Madrid, 24 de abril de 2006.

máximos responsables de la Subsecretaría General de Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio. Dicha representación aprovechó el encuentro para señalar que desde la aprobación de la propuesta no de ley, se ha redactado un borrador inicial que ha circulado desde febrero de 2006 entre los diferentes ministerios implicados para recabar sus objeciones y comentarios en diversas materias, y que intentará ser lo más ambicioso posible dentro de los parámetros posibles e internamente establecidos.

Si bien el objetivo de implantación de una ley queda claro desde todos los ámbitos, el contenido de la misma está más en entredicho: ¿se realizará una ley de mínimos o de máximos? Dicho en otras palabras: ¿se desarrollará y transformará el Real Decreto existente en ley orgánica o, además, se incorporarán las mejores prácticas existentes en otros países para lograr una de las mejores normativas de todo el mundo?

Esta versión de máximos es la que han adoptado las organizaciones civiles que impulsan esta campaña y que niegan que sea una visión utópica, ya que, en vez de equipararse a la legislación de un país determinado, la nueva ley tomaría como base las prácticas más idóneas de otros países, sin añadir ningún otro elemento novedoso. Concretamente, se ha realizado un análisis comparativo entre las experiencias de otros países y la actual normativa española, desglosado en los siguientes apartados:¹⁴

- 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 influyen necesariamente en sus legislaciones nacionales. Estos instrumentos sirven para identificar los destinos considerados como sensibles, es decir, aquéllos a los que no se debería exportar material de defensa. En general, estos acuerdos constituyen las directrices políticas, aportando un valor añadido al acto administrativo que supone la exportación de este tipo de material. España debería contemplar su compromiso con estos acuerdos en la redacción de la nueva ley. La mayoría son mencionados, pero no su totalidad. Para equipararnos a la mayoría de países de la UE, habría que hacer referencia al proceso abierto con el Tratado Internacional

En 2005 se exportaron más de 2,7 millones de euros en munición

¹⁴ Extraído de la campaña *Armas Bajo Control. Hacia una ley para el control del comercio de armas*, abril de 2006, y de Mark Bromley, *Legislaciones y mejores prácticas de otros países en materia de transparencia y control de las transferencias de armas*, Seminario Internacional sobre Comercio de Armas, Madrid, abril de 2006.

sobre Comercio de Armas, del que España se ha comprometido a mostrar una actitud de liderazgo.

- Política de exportaciones. Los acuerdos internacionales deberían regir las políticas nacionales de exportación, como también el cumplimiento de los criterios administrativos formales. Sobre los países de destino, España tiene que centrarse en el cumplimiento del Código de Conducta de la UE, dando garantías de una aplicación estricta del mismo, como hacen Bélgica o Francia. Respecto al acatamiento de los requisitos formales más estrictos, se debe atender, como en el caso de Bulgaria, a aspectos como la necesidad de verificación de la entrega, las posibilidades de reexportación y la publicación del registro de operadores, especificando los intermediarios y las inspecciones realizadas.
- Listado de armamento. Toda legislación sobre comercio de armas ha de ir acompañada de un listado de armamento que detalle qué material de defensa y doble uso precisa de autorización para ser exportado. Uno de los más completos es la Lista Común de la UE, de obligado cumplimiento para todos los países miembros. Actualmente, las transferencias más importantes por su impacto en los conflictos mundiales son las armas pequeñas ligeras. España, en aras de una mayor transparencia y control, debería incorporar información detallada sobre las transferencias a países que no forman parte de la OSCE.¹⁵ Asimismo, se recomienda que el armamento para caza y tiro deportivo sea incorporado como material de doble uso, así como el control de las nuevas tecnologías (como las bombas de fragmentación) y la propiedad intelectual.
- 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 este aspecto varía dependiendo de los casos, lo habitual es que estén presentes los de Defensa, Exteriores, Industria, Interior y Justicia. Para ello, se recomienda la formación de un organismo interministerial, que reporte a algún órgano del Congreso de los Diputados. Además, en su composición debería ponderarse en mayor medida la política y diplomacia exterior que la política comercial. En este apartado, los mejores ejemplos se encuentran en Alemania y EEUU.
- Licencias. El documento en el que se materializa la autorización para cualquier exportación de material de defensa. Para empezar, se requiere una licencia específica para cada una de las fases del comercio de armas: producción, intermediación, importación,

¹⁵ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. El Estado español provee un informe más detallado sobre las exportaciones de este tipo de armamento a los países de esta organización.

exportación, tránsito y propiedad intelectual. Además, se debe tener en cuenta diversos aspectos:

- Contenido: información detallada del solicitante, el producto, el método de exportación y el transporte.
 - Duración: mantenimiento o reducción del periodo de seis meses para la vigencia de las licencias.
 - Denegación: en función del incumplimiento del destino y los requisitos formales. Es necesario introducir mecanismos de vigilancia, el seguimiento de los criterios e información pública de las licencias aprobadas y denegadas.
 - Otros aspectos: información detallada sobre el valor y el destino de otras transferencias, tales como préstamos o donaciones.
- Certificados de último destino y otros documentos. Sirven para garantizar el correcto cumplimiento de las condiciones en las que se autoriza la exportación de material de defensa a un país determinado, con el fin de evitar el riesgo de desvío ilícito del mismo. Para ello, el certificado debe ir acompañado por una cláusula de no reexportación y un adecuado mecanismo de seguimiento. Se exige este certificado para todas las exportaciones sin excepción como sucede en Alemania y Reino Unido, además de la incorporación de cláusulas de reexportación y provisión de información pública al respecto.
- Intermediación. Esta actividad, entendida como el arreglo de la venta entre el vendedor y el comprador de armas, es una de las más identificadas en las violaciones de embargos de armas por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La normativa española incorpora la Posición Común de la UE en esta materia,¹⁶ que especifica el control de esta actividad en territorio español. Sin embargo, hay otros aspectos que también se pueden añadir a la nueva legislación española siguiendo las prácticas de Alemania, EEUU o Países Bajos: visibilidad pública del registro de intermediarios españoles, jurisdicción extraterritorial (es decir, la posibilidad de penalizar intermediarios españoles fuera de territorio nacional) y otros elementos de dicha actividad (transporte y actividades financieras).
- Informe de exportaciones. 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. El Gobierno español debe interesarse por que la información esté a disposición pública, en aras de evitar ambigüe-

¹⁶ Normativa de la Unión Europea aprobada en 2003 que obliga a los Estados miembros a regular este aspecto.

dades en sus políticas de exportación y por encima de aspectos de confidencialidad comercial, frecuentemente citada. Por ello se realizan las siguientes recomendaciones, siguiendo los ejemplos de Alemania o Bélgica: incorporación de mayor nivel de detalle (equipamiento por categoría, y no solo el valor económico; destino final, no únicamente el país); información sobre otras transferencias (exportación, donación, *leasing*, venta de excedentes o de productos de segunda mano); información sobre las licencias autorizadas, además de las ejecutadas, y de las denegadas, con el máximo detalle posible (cantidad, destino, valor financiero, detalle del equipamiento y motivos de la denegación); e información con la mayor prontitud.

- Nivel de transparencia y escrutinio parlamentario. Se recomienda proveer una descripción detallada del producto y la publicación constante, accesible y actualizada de las transferencias (ejecutadas y/o autorizadas). Por otro lado, el escrutinio parlamentario es un elemento completamente insuficiente, por lo que es necesaria la aprobación previa de las licencias por parte del Congreso de los Diputados, como en el caso de Suecia.

Retos y perspectivas

En líneas generales, el máximo compromiso posible con esta nueva ley en España se basará en el refuerzo de muchos aspectos que la normativa actual ya contempla, pero no con la suficiente profundidad. Éstos llevarían, en caso de implementarlos, a que España poseyera una de las legislaciones más completas y estrictas en materia de comercio de armas a nivel mundial. No obstante, habrá que comprobar hasta qué punto el Gobierno está dispuesto a cumplir los compromisos que encierra la proposición no de ley.

Sea cual sea la propuesta oficial, después de su posterior periodo de enmiendas, el seguimiento de las exportaciones españolas de armas deberá mantenerse, e incluso aumentarse, en el momento de implementación de la nueva legislación.

El proceso abierto en España y el iniciado en el resto del mundo con el Tratado Internacional sobre Comercio de Armas, deben servir para recordar el gravísimo impacto humano que supone exportar armas a determinados destinos.