

PGA CAJA DE
HERRAMIENTAS
PARLAMENTARIA PARA
EL TRATADO SOBRE
EL COMERCIO DE ARMAS



Parliamentarians for Global Action
Acción Mundial de Parlamentarios
Action Mondiale des Parlementaires

CAJA DE HERRAMIENTAS PARLAMENTARIA PARA EL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS

UN ANÁLISIS CONTEXTUAL Y JURIDICO

Propósito

El propósito de esta Caja de Herramientas Parlamentaria para el Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) elaborada por PGA es proporcionar a los parlamentarios un mecanismo práctico de desarrollo de capacidades que facilite el entendimiento del Tratado, y que concretamente, a través de un análisis contextual y jurídico artículo por artículo, identifique las diversas formas en las cuales los parlamentarios pueden invocar sus facultades constitucionales y legislativas para promover la ratificación y la implementación adecuada del TCA en sus respectivos países.

Si bien se reconoce que determinados artículos del TCA tendrán mayor relevancia para los parlamentarios que otros, a lo largo del texto del Tratado pueden discernirse funciones indirectas, secundarias o auxiliares para los parlamentarios. Metodológicamente, esta Caja de Herramientas Parlamentaria plantea muy brevemente el tema de cada artículo del TCA de manera consecutiva para posteriormente, referir las diferentes implicaciones y ramificaciones que cada uno de dichos artículos conlleva para los parlamentarios. Se recomienda a los parlamentarios a que en todo momento tengan a la mano una copia del texto del TCA a fin de promover la ratificación y la implementación efectiva del Tratado de manera permanente. El texto del TCA - en los cinco idiomas de trabajo oficiales de la Organización de Naciones Unidas (ONU) - se puede descargar en la siguiente liga: <http://www.un.org/disarmament/ATT/>

Los parlamentarios desempeñan una función esencial promoviendo la ratificación y procurando la implementación y el cumplimiento del TCA de manera sólida. Esta Caja de Herramientas Parlamentaria identifica y resalta contextualmente, con cierta precisión, cómo los parlamentarios, ya sea actuando en conjunto o en colaboración con el Poder Ejecutivo y la sociedad civil, pueden hacer valer las diversas facultades concedidas constitucionalmente para cumplir satisfactoriamente con sus responsabilidades.

Artículo 1

Objeto y fin

Función del Parlamentario

Los parlamentarios deberán certificar que la legislación que implemente a nivel nacional el TCA incluya referencias al objeto y al fin del Tratado. Si existieran razones para creer que la legislación no está siendo implementada correctamente para cumplir con el objeto y fin de este Tratado, los parlamentarios deberán señalar dichas discrepancias al Poder Ejecutivo, y como consideren apropiado, convocar a reuniones parlamentarias que incluyan la participación de funcionarios relevantes del Gobierno.

Artículo 2

Ámbito de aplicación

Aquellas armas convencionales comprendidas en el TCA

Función del Parlamentario

Los parlamentarios deberán velar por que la legislación que implementa el Tratado a nivel nacional incorpore adecuadamente las armas contempladas en el ámbito del presente Tratado, el cual establece un umbral mínimo que cumplir, pudiendo la legislación nacional ser más amplia. Muchos Parlamentos tienen Comités y Subcomités Ordinarios de Defensa y/o Control de Exportación de Armas responsables de supervisar las transferencias y exportaciones de armas y municiones. De igual forma, periódicamente se requiere que los Ministros del Gobierno y otros funcionarios pertinentes comparezcan ante dichos Comités Parlamentarios para dar aclaraciones y proveer información a los parlamentarios.

Artículo 3

Establecimiento de un Sistema Nacional de Control para Regular la Exportación de Municiones que pueden ser utilizadas en las armas contempladas en el ámbito de aplicación del Tratado referido en el artículo 2 (Control de las Exportaciones)

Función del Parlamentario

El establecimiento de dicho sistema nacional de control implicará necesariamente la introducción de un marco regulatorio y legislativo, en el cual, los parlamentarios participarán ya sea en la elaboración o en la revisión del proyecto legislativo o reglamentario iniciado por el Poder Ejecutivo a fin de garantizar que se aborda adecuadamente las estipulaciones contenidas en el presente artículo. Los parlamentarios también deberán verificar que dicha legislación sea implementada y aplicada adecuadamente. Muchos Parlamentos tienen Comités y Subcomités Ordinarios de Defensa

y/o Control de Exportación de Armas responsables de supervisar las transferencias y exportaciones de armas y municiones. De igual forma, periódicamente se requiere que los Ministros del Gobierno y otros funcionarios pertinentes, comparezcan ante dichos Comités Parlamentarios para dar aclaraciones y proveer información a los parlamentarios.

Con la finalidad de establecer un sistema de control más eficaz para regular la exportación de municiones, se alienta a los parlamentarios a que soliciten asesoramiento especializado mediante, por ejemplo, audiencias parlamentarias.

Artículo 4

Establecimiento de un Sistema Nacional de Control para Regular la Exportación de Partes y Componentes que pueden ser utilizadas en las armas contempladas en el ámbito de aplicación del Tratado referido en el artículo 2 (Control de las Exportaciones)

Función del Parlamentario

El establecimiento de dicho sistema nacional de control implicará necesariamente la introducción de un marco regulatorio y legislativo, en el cual, los parlamentarios participarán ya sea en la elaboración o en la revisión del proyecto legislativo o reglamentario a fin de garantizar su efectividad y verificar que dicha legislación sea implementada y aplicada adecuadamente. Muchos Parlamentos tienen Comités y Subcomités Ordinarios de Defensa y/o Control de Exportación de Armas responsables de supervisar las transferencias y exportaciones de armas y municiones. De igual forma, periódicamente se requiere que los Ministros del Gobierno y otros funcionarios pertinentes, comparezcan ante dichos Comités Parlamentarios para dar aclaraciones y proveer información a los parlamentarios.

Con la finalidad de establecer un sistema de control más eficaz para regular la exportación de partes y componentes, se alienta a los parlamentarios a que soliciten asesoramiento especializado mediante, por ejemplo, audiencias parlamentarias.

Artículo 5

Aplicación General

5.4 "Cada Estado parte, de conformidad con sus leyes nacionales..."

5.5 "Cada Estado parte adoptará las medidas que sean necesarias para aplicar las disposiciones del presente Tratado..."

Función del Parlamentario

La implementación del Tratado involucra substantivamente a los parlamentarios. Por un lado, pueden revisar, enmendar, aprobar o iniciar proyectos legislativos en sus propios Parlamentos; y por el otro, pueden revisar la introducción de proyectos legislativos elaborados por el Poder Ejecutivo. De igual forma, los parlamentarios tienen una

responsabilidad paralela promoviendo la adecuada implementación del Tratado, en particular cuando la evidencia sugiere que ésto no está ocurriendo.

Artículo 6

Prohibiciones

Tres situaciones: 1) Embargos de armas emitidas por el Consejo de Seguridad de la ONU; 2) Obligaciones de conformidad con acuerdos internacionales de los que un Estado sea parte; 3) Conocimiento de que la transferencia podría utilizarse para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra

Función del Parlamentario

Los parlamentarios deberán asegurarse que la legislación que implemente el artículo 6 comprenda adecuadamente las prohibiciones referidas en el Tratado. Asimismo, los parlamentarios tendrán la responsabilidad fundamental de supervisar y verificar con regularidad que el Poder Ejecutivo esté actuando en todo momento de buena fe en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en virtud del TCA, que la legislación sea implementada debidamente, y que el Poder Ejecutivo consulte y obtenga las aprobaciones parlamentarias que puedan ser requeridas en la legislación nacional.

Artículo 7

Exportación y evaluación de las exportaciones

Función del Parlamentario

Los parlamentarios deberán monitorear y verificar que el Poder Ejecutivo esté realizando la evaluación de las exportaciones de buena fe y en conocimiento de toda la información disponible relativa al destino de dichas exportaciones.

El artículo 7 (5) requiere que el Poder Ejecutivo detalle y expida, previo a la exportación, todas las autorizaciones para la exportación de armas convencionales, municiones, partes y componentes conforme a los artículos 2, 3 y 4 del Tratado. Por su parte, los Comités Parlamentarios pertinentes, tales como los de Seguridad Nacional, Defensa, Comercio, Derechos Humanos y Asuntos Exteriores, deberán garantizar que este requisito se cumpla mediante la revisión y evaluación de dichas autorizaciones de conformidad con el Tratado.

En el contexto de las declaraciones o certificados de usuarios finales que los exportadores están obligados a someter a las autoridades relevantes, previo a la exportación, podría existir un punto débil. Generalmente, tanto el contratista como el importador están obligados a afirmar que las armas destinadas a la exportación serán utilizadas únicamente en áreas aprobadas y no serán revendidos sin la autorización original del Gobierno exportador.

Desgraciadamente, en la práctica dichas aseveraciones podrían no ser verificadas tan exhaustivamente como debiesen serlo y en ocasiones, los Gobiernos otorgan excesiva confianza a exportadores e importadores. Por lo tanto, los parlamentarios deberán insistir en que estas declaraciones o certificados de usuarios finales se revisen adecuadamente por los Gobiernos y aludir a que dichas declaraciones o certificados de usuario final no reemplazan los controles de usuario final.

Artículo 8

Importación

Función del Parlamentario

Los parlamentarios deberán asegurarse que la legislación para la implementación del presente artículo comprende de manera adecuada el requisito para suministrar información apropiada y pertinente al Gobierno importador de así solicitarlo. Asimismo, los parlamentarios están en su derecho de interrogar públicamente al Poder Ejecutivo acerca del cumplimiento de dicho requisito una vez que la legislación haya sido adoptada y de procurar medidas correctivas en caso de no estarse llevando a cabo. Es esencial que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo procuren proporcionar información precisa y exhaustiva en todo momento, así como el monitoreo y verificación de dicha información al máximo de sus posibilidades.

Artículo 9

Tránsito y Transbordo

Función del Parlamentario

Los parlamentarios deberán velar por que la legislación para la implementación del presente artículo aborde adecuadamente los requisitos y obligaciones establecidas y adicionalmente, deberán monitorear y comprobar su implementación. Cuando los parlamentarios consideren que puede existir un incumplimiento de este artículo, deberán convocar a los funcionarios públicos pertinentes a presentarse en el Parlamento a fin de consultar y dar solución a dicha situación de ser el caso. En particular, los parlamentarios deberán asegurarse que la disposición «siempre que proceda y sea factible» mencionada en el presente artículo, no sea utilizada por el Poder Ejecutivo como justificación para no adoptar las medidas estipuladas en este artículo.

Artículo 10

Corretaje

Función del Parlamentario

Los parlamentarios deberán velar por que la legislación para la implementación del presente artículo aborde adecuadamente los requisitos y obligaciones establecidas y adicionalmente, deberán monitorear y comprobar su implementación. Cuando los parlamentarios consideren que puede existir un incumplimiento de este artículo, deberán convocar a los funcionarios públicos pertinentes a presentarse en el Parlamento a fin de consultar y dar solución a dicha situación de ser el caso. Los parlamentarios deberán procurar la adopción de medidas tales como la exigencia de que los intermediarios se inscriban en un registro u obtengan una autorización escrita antes de comenzar su actividad, como lo sugiere el presente artículo.

Artículo 11

Desvío

Función del Parlamentario

Los parlamentarios deberán velar por que la legislación para la implementación del presente artículo aborde adecuadamente los requisitos y obligaciones establecidas y adicionalmente, deberán monitorear y comprobar su implementación. Cuando los parlamentarios consideren que puede existir un incumplimiento de este artículo, deberán convocar a los funcionarios públicos pertinentes a presentarse en el Parlamento para ofrecer aclaraciones y, de ser necesario, remediar la situación.

Este artículo estipula las obligaciones contraídas por los Estados partes, así como posibles medidas de prevención que incorporar en la legislación para evitar el desvío de armas convencionales. Por tanto, los parlamentarios pueden desempeñar un papel importante alentando al Poder Ejecutivo a que adopte todas las medidas pertinentes para la implementación efectiva de las disposiciones contenidas en este artículo.

Artículo 12

Registro

Función del Parlamentario

Los parlamentarios deberán velar por que la legislación para la implementación del presente artículo aborde adecuadamente los requisitos y obligaciones establecidas y adicionalmente, deberán monitorear y comprobar su implementación. El Poder Ejecutivo deberá mantener un registro nacional de las armas convencionales y otorgar el acceso de los parlamentarios a dicha información para garantizar que las autorizaciones de exportación expedidas sean en conformidad con lo estipulado en el Tratado.

Artículo 13

Presentación de informes

Función del Parlamentario

El artículo estipula que el Poder Ejecutivo deberá presentar informes sobre las medidas adoptadas de conformidad con este Tratado a la Secretaría. Dicha Secretaría se constituirá en el marco del TCA. Este requisito de presentación de informes tiene como objetivo transparentar el comercio de armas convencionales, y por tanto, los parlamentarios deberán exhortar al Poder Ejecutivo a cumplir con este requisito de forma precisa y completa.

Artículo 14

Cumplimiento/Ejecución

Función del Parlamentario

Este artículo es fundamental para los parlamentarios, ya que exige a los Estados partes adoptar las medidas apropiadas para hacer cumplir las leyes y reglamentos nacionales de ejecución de las disposiciones del presente Tratado. Los parlamentarios tienen un papel sustantivo en la revisión, redacción, aprobación y adopción de dichas leyes y reglamentos nacionales, además de que supervisan y verifican que las medidas adoptadas sean las apropiadas y eficaces para implementar el Tratado. De no serlo, los parlamentarios deberán procurar medidas correctivas.

Artículo 15

Cooperación internacional

Función del Parlamentario

Este artículo estipula la cooperación internacional entre Estados parte para implementar eficazmente el Tratado. El artículo contiene diversas referencias a la necesidad de «leyes nacionales» y «medidas nacionales» que sean compatibles y promuevan la cooperación y el intercambio de información. En este sentido, los parlamentarios podrán y deberán desempeñar un papel sustantivo en la redacción y aprobación de dichas leyes nacionales.

Artículo 16

Asistencia internacional

Función del Parlamentario

A fin de lograr la implementación eficaz del Tratado, será necesario contar con una asistencia internacional significativa. En el marco amplio de la asistencia internacional, este artículo incluye específicamente la asistencia jurídica o legislativa reconociendo que la legislación es un elemento fundamental de la ecuación en dicha asistencia. Como abanderados para garantizar una legislación adecuada, los parlamentarios tienen la posibilidad de compartir e intercambiar sus experiencias en la redacción, adopción e implementación del Tratado con sus homólogos en otros países.

Artículo 17

Conferencia de los Estados Partes

Función del Parlamentario

El artículo 17 estipula que una vez establecida, la Conferencia de los Estados partes, podrá entre otras funciones: "Examinar y aprobar recomendaciones sobre la aplicación y el funcionamiento del presente Tratado..."

Por tanto, la Conferencia podrá hacer recomendaciones que requieran una revisión y cambio de legislación nacional vigente para garantizar que el Tratado se esté ejecutando correctamente y los parlamentarios necesariamente deberán participar en esta tarea.

Artículo 18

Secretaría

Función del Parlamentario

Este artículo establece una Secretaría para ayudar a los Estados partes a aplicar eficazmente el Tratado. El artículo es de menor importancia inmediata para los parlamentarios. Sin embargo, en la medida en que la Secretaría será la responsable de "facilitar la correspondencia entre los ofrecimientos y las solicitudes de asistencia... y promover la cooperación internacional cuando se solicite," tendrá por tanto una interacción indirecta con los parlamentarios.

Artículo 19

Solución de controversias

Función del Parlamentario

Las disposiciones comprendidas en este artículo son facultades exclusivas del Poder Ejecutivo. De considerarlo apropiado, los parlamentarios pueden jugar un papel auxiliar exhortando al Poder Ejecutivo a que invoque el presente artículo como recurso para dirimir controversias.

Artículo 20

Enmiendas

Función del Parlamentario

Este artículo estipula los procedimientos que deben observarse para enmendar el Tratado después de su entrada en vigor. Si bien ésta no es un área de acción del Poder Legislativo, se anima a los parlamentarios a que cuidadosamente revisen y supervisen cualquier propuesta de enmienda, ya sea de su propio gobierno o de otros gobiernos, para asegurar que sean de conformidad con el Tratado y con las leyes nacionales. Asimismo, los parlamentarios pueden promover, en colaboración con la sociedad civil, enmiendas que consideren apropiadas y presentarlas al Poder Ejecutivo.

Artículo 21

Firma, ratificación, aceptación, aprobación o adhesión

Función del Parlamentario

Si bien la decisión de firmar un Tratado suele ser una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, la ratificación del país a un tratado internacional requiere, por lo general, de la aprobación previa del Parlamento o "ratificación parlamentaria." La ratificación es una facultad esencial otorgada a los parlamentarios para la conducción de las relaciones internacionales de un país que garantiza que cuando un país se convierte en Estado parte de un tratado internacional (no simplemente un «signatario») refleja la voluntad del pueblo en su conjunto, ya que está siendo ratificado por los funcionarios electos al Parlamento.

Asimismo, los parlamentarios pueden promover activamente el Tratado al acercarse e informar al Poder Ejecutivo sobre la relevancia de firmar el TCA y consecutivamente exhortarlo para que sea referido al Parlamento para su revisión y ratificación, de ser apropiada.

Artículo 22

Entrada en vigor

Función del Parlamentario

Este artículo del Tratado establece los requisitos para que el Tratado entre en vigor. La función de los parlamentarios se centra en exhortar a sus respectivos gobiernos a que firmen el TCA y envíen la petición al Parlamento para que el Tratado sea ratificado lo más pronto posible en sus respectivos países. Lo anterior requerirá que los parlamentarios promuevan entre sus colegas la importancia del Tratado y de su pronta ratificación.

El Tratado entrará en vigor noventa días después de la fecha en que se deposite el quincuagésimo instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

Artículo 23

Aplicación provisional

Función del Parlamentario

Las disposiciones en este artículo son de carácter técnico y se refieren a la posibilidad de que un Estado declare en el momento de la firma o el depósito de su instrumento de ratificación, que aplicará provisionalmente lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del presente Tratado mientras no se produzca su entrada en vigor respecto de ese Estado.

El Tratado entrará en vigor noventa días después de la fecha en que se deposite el quincuagésimo instrumento de ratificación, aceptación o aprobación. Y en realidad, el Tratado en su conjunto no podrá entrar en vigor hasta los siguientes 12 a 24 meses.

Así, por ejemplo, un país que ratifica en este momento o en un futuro próximo (de junio a diciembre de 2013), y está en condiciones de declarar que aplicará los artículos 6 y 7 de inmediato, de conformidad con lo estipulado en este artículo, envía una señal muy positiva a la comunidad internacional acerca del compromiso sólido que el país tiene al objeto y fin del presente Tratado. España es el único país al día de hoy que ha declarado la aplicación provisional. Los parlamentarios podrían utilizar a España como ejemplo para alentar al Poder Ejecutivo de sus respectivos países a que den este paso.

Artículo 24

Duración y retiro

Función del Parlamentario

Este es un artículo de carácter técnico que establece las condiciones mediante las cuales un Estado parte podrá retirarse del Tratado. Si bien el Poder Legislativo no juega un papel sustantivo en este campo, se alienta a que los parlamentarios permanezcan atentos, de que en caso de que el Poder Ejecutivo tome dicha decisión, el retiro se realice de conformidad con los requisitos establecidos en este artículo. Asimismo, si los parlamentarios consideran que el Poder Ejecutivo está tratando de retirarse del Tratado sin argumentos sólidos o justificaciones válidas, deberán comunicar sus observaciones a sus pares en el Poder Ejecutivo y exhortarlos a recapacitar.

Artículo 25

Reservas

Función del Parlamentario

Los países que ratifiquen el TCA podrán hacer las reservas que consideren convenientes siempre y cuando no sean incompatibles con el objeto y fin del presente Tratado. Si bien, nuevamente, este artículo no plantea un papel sustantivo para el Poder Legislativo, se exhorta a los parlamentarios a mantenerse atentos para asegurar que cualquier reserva propuesta por el Poder Ejecutivo no sea incompatible con el objeto y fin del TCA y, en caso de serlo, solicitar las aclaraciones pertinentes.

Se invita a que los parlamentarios mantengan conversaciones con el Poder Ejecutivo previo al periodo de depósito de los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación a fin de preguntar si el Poder Ejecutivo tiene la intención de hacer alguna reserva, y de ser así, la naturaleza de la misma.

Artículo 26

Relación con otros acuerdos internacionales

Función del Parlamentario

Los parlamentarios deberán mantenerse atentos para que las disposiciones estipuladas en este artículo se cumplan. Cuando llegase a invocarse un argumento de que se trata de un acuerdo de cooperación de defensa y, por tanto, de conformidad con el presente artículo, no repercute con las disposiciones del TCA, los parlamentarios deberán asegurarse que dicho acuerdo está legítimamente descrito como tal y no simplemente sea utilizado para eludir la aplicación del presente Tratado.

Artículos 27 y 28

Depositario y Textos auténticos

Función del Parlamentario

Estos dos artículos son disposiciones de procedimiento comunes en los tratados internacionales. Los parlamentarios no tienen un papel específico que desempeñar, pero podrían contribuir indirectamente exhortando al Poder Ejecutivo a un pronto depósito del instrumento de ratificación en Naciones Unidas, una vez que se haya cumplido con todos los requisitos internos necesarios.