

Decepción Mortal

EL DESVÍO DE LA TRANSFERENCIA DE ARMAS

El desvío de la transferencia de armas constituye el punto de partida de algunos de los mayores y más letales cargamentos de armas pequeñas y ligeras hacia zonas en conflicto y regiones sumidas en la delincuencia armada y la inestabilidad. En los últimos años, el desvío de estos cargamentos ha alimentado los arsenales de regímenes crueles en África, grupos violentos en América del Sur y milicias que merodean en el Cuerno de África. Algunos de estos desvíos son tan importantes que pueden incluso superar, en términos cuantitativos y cualitativos, las armas en manos de las fuerzas armadas de países pequeños. El presente capítulo analiza en forma detallada el desvío de la transferencia de armas, así como las medidas de control desplegadas por los gobiernos con el fin de detectar y prevenir el desvío, y de acabar con las redes de traficantes que los organizan.

El desvío ilegal se presenta bajo formas diversas que van desde pequeños envíos de piezas de armas de fuego adquiridas en forma legal y luego ensambladas ilícitamente y vendidas en línea, hasta cargamentos masivos de armas organizados por los denominados 'Mercaderes de la Muerte' y transportados en aviones militares de la era Soviética hacia lugares remotos en la selva. Las rutas, los métodos y los tipos de transporte utilizados por los traficantes también varían considerablemente según el caso. Algunos cargamentos son directamente enviados al destinatario, mientras otros toman rutas tortuosas, a veces recorriendo miles de millas adicionales. Asimismo, algunos esquemas de desvío ilegal son complejos e incluyen planes complicados puestos en práctica por diversos conspiradores ubicados en distintos países, mientras otros esquemas son increíblemente sencillos y logran tener éxito sólo debido a la negligencia o la incompetencia del gobierno exportador. El desvío también puede tener lugar durante el proceso de transferencia, es decir, desde el momento en el que el cargamento es colocado en barcos o aviones en el puerto de salida (punto de embarque) hasta años después de la recepción de las armas por parte del usuario final seleccionado (post-entrega).

La habilidad de los gobiernos para detectar y prevenir en forma efectiva el desvío varía según el caso. Un análisis de casos documentados de desvío ilegal revela que los factores de riesgo están relacionados con los cuatro aspectos que se presentan a continuación:

- El nivel de participación del gobierno
- El momento en el proceso de transferencia de armas en el que ocurre el desvío
- El tipo de transferencia de armas
- La rigurosidad de los controles gubernamentales en materia de transferencia.

Las posibilidades de éxito de un desvío ilegal aumentan en los casos en los que funcionarios gubernamentales de alto nivel o con cargos estratégicos participan en ellos, al suministrar documentación auténtica, tomar el control temporal de los cargamentos desviados, y facilitar el acceso a posiciones logísticas clave, tales como aviones de carga. La participación de estos funcionarios erige una fachada de legitimidad a menudo difícil de penetrar. Por el contrario, los desvíos en los que no



El traficante de armas internacional Viktor Bout comparece ante el Tribunal Penal de Bangkok mientras espera ser transferido a una cárcel después de su detención en Marzo de 2008. © Sukree Sukplang/Reuters

participan funcionarios gubernamentales son mucho más fáciles de detectar y frustrar. Un buen ejemplo de ello es el caso *Otterloo*: en 2001, más de 3.000 fusiles de asalto y municiones nicaragüenses fueron desviados hacia paramilitares colombianos por traficantes de armas que se hicieron pasar por representantes del Cuerpo de Policía Nacional de Panamá. El gobierno de Nicaragua ni siquiera tomó las acciones básicas necesarias para confirmar la legitimidad de la transferencia. En este sentido, la Organización de Estados Americanos concluyó que “una llamada telefónica habría sido suficiente para prevenir el desvío de las armas”.

El momento en el proceso de transferencia de armas en el que ocurre el desvío también constituye un factor decisivo. Controlar sistemáticamente todas las armas exportadas una vez que éstas se encuentran en manos de sus destinatarios autorizados resulta difícil: para los exportadores, los desvíos posteriores a la entrega son a menudo mucho más difíciles de detectar y prevenir que los casos en los que los cargamentos de armas son desviados durante su tránsito.

El tipo de transferencia de armas también constituye un elemento importante para evaluar la posibilidad de desvío. Las armas transferidas a través de programas bilaterales de exportación bien establecidos y altamente controlados, son a menudo las menos susceptibles de ser desviadas. Miles de estas transferencias se llevan a cabo cada año sin incidente alguno. Sin embargo, las transferencias realizadas a través de programas *ad hoc* de transferencia de armas, que a menudo no poseen garantías procesales ni de supervisión, son mucho menos seguros, por lo que las transferencias encubiertas hacia grupos insurgentes y otros grupos armados son las más susceptibles de ser desviadas. Cabe destacar que muchos grupos armados no poseen las instalaciones, los recursos ni la voluntad de establecer las garantías comúnmente utilizadas por los gobiernos.

El último factor de riesgo clave es la rigurosidad (o fragilidad) de los controles de las transferencias por parte de los estados exportadores, importadores y de tránsito. En la mayoría de los casos estudiados en el presente capítulo, la aplicación de los controles de transferencia adecuados podría haber evitado el desvío o al menos, haber contribuido con su detección justo después de su realización, ahorrándole así al exportador la tarea de enviar armas adicionales hacia (o a través de) las partes transgresoras.

La prevención del desvío ilegal requiere controles rigurosos durante todo el proceso de transferencia así como de la vida útil del arma. Estos controles pueden ser divididos en tres categorías generales que corresponden aproximadamente con la parte del proceso de transferencia que abarcan: controles de pre-embarque, de tránsito y punto de entrega, y de post-entrega. El costo y la dificultad de implementar programas de control de las transferencias varían significativamente: para su implementación, algunos requieren pocos o ningún recurso o cambio organizativo, mientras otros dependen de la presencia de un personal numeroso, así como de importantes presupuestos de viaje y otros recursos. El presente capítulo presenta una evaluación preliminar de estos costos partiendo del sistema estadounidense como ejemplo.

La disponibilidad de información detallada sobre las transferencias de armas autorizadas desempeña un papel clave para aumentar la transparencia del comercio de armas, un área que sigue necesitando mejoras. El capítulo incluye el Barómetro Anual de Transparencia del Comercio de Armas Pequeñas de 2008: los principales exportadores de armas pequeñas que presentan el mayor grado de transparencia son los Estados Unidos, Italia, Suiza, Francia, la República Eslovaca y el Reino Unido. Los países menos transparentes son Irán y Corea del Norte, con una apreciación igual a cero puntos.

Los principales exportadores de armas pequeñas y ligeras (aquellos con una exportación anual de al menos 100 millones de dólares) son los Estados Unidos, Italia, Alemania, Bélgica, Australia, Brasil, la Federación Rusa y China. Los principales importadores de armas pequeñas y ligeras (aquellos con una importación anual equivalente a al menos 100 millones de dólares) son los Estados Unidos, Arabia Saudita, Canadá, Francia y Alemania.

A pesar de la importancia de los controles de los procesos de transferencia en la prevención del desvío legal, estudios recientes demuestran que la implementación de las medidas básicas que componen un sistema control efectivo (como por ejemplo, la autenticación de los certificados de usuarios finales, la notificación de re-transferencia, y la evaluación de riesgos previos a la concesión de la licencia) es, en el mejor de los casos, parcial. Si un número mayor de estados no adopta controles de transferencia rigurosos, las armas pequeñas desviadas continuarán cayendo en manos de terroristas, delincuentes y regímenes bajo medidas de embargo. ■

Notas sobre el Barómetro de Transparencia del Comercio de Armas Pequeñas

* Los principales exportadores son aquellos países cuyas exportaciones de armas pequeñas y ligeras, sus municiones y piezas asociadas, alcanzan al menos 10 millones de dólares al año, según los datos de Comtrade ONU. El Barómetro de 2008 incluye todos los países que fueron considerados como principales exportadores en al menos en una oportunidad durante los años 2001 a 2005. Para obtener la lista de principales exportadores de 2005, ver Anexo 4.1 del presente capítulo en <<http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/yearb2008.html>>; para aquéllos de 2004, ver Anexo 3, Cuadro 3.1 de Small Arms Survey (2007, cap. 3) en <<http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/yearb2007.html>>; para aquéllos de 2003, ver Small Arms Survey (2006, pp. 68-73); para aquéllos de 2002, ver Small Arms Survey (2005, pp. 102-5); y para aquéllos de 2001, ver Small Arms Survey (2004, pp. 103-6).

** X indica que un informe fue publicado.

Sistema de puntuación

La puntuación de Comtrade ONU en las categorías 'Alcance' se fundamenta de la siguiente forma:

Civil / militar (seis sub-categorías)

Una sub-categoría (9301, armas militares) es mixta, ya que contiene tanto armas pequeñas como armas convencionales más grandes, y fue reemplazada por cuatro nuevas categorías en la última revisión del Sistema Armonizado de Comtrade ONU (HS 2002), facilitando así la diferenciación entre armas pequeñas y ligeras y otro tipo de armas. Algunos países todavía utilizan el sistema HS 1996, y por lo tanto, los cálculos sobre los cuales se basa el presente cuadro incluyen datos de los HS 2002, HS 1996, y HS 1992 para todas las transferencias de armas pequeñas y ligeras de uso militar incluidas en los informes presentados ante Comtrade ONU.

Datos correspondientes al HS 1996 (armas militares, categoría mixta 9301): puntuación 0,25

Armas deportivas y de caza de uso civil: puntuación 0,5

Armas militares: puntuación 0,5

Armas, revólveres y pistolas civiles o militares (categoría mixta civil y militar): puntuación 0,75

Combinación de las categorías civil y militar: puntuación 1

Cinco o más categorías: puntuación 1,5

Municiones (dos sub-categorías)

Cartuchos para escopeta o municiones para armas pequeñas: puntuación 0,5

Ambas categorías: puntuación 1

Componentes (tres sub-categorías)

Una categoría: puntuación 0,5

Dos categorías de tres, o todas las categorías: puntuación 1

(e) Información sobre el suministro de armas (total de 4 puntos): datos separados por tipo de arma (valor del cargamento de armas [1 punto], cantidad de armas embarcadas [1 punto]), por país y tipo de arma (valor del cargamento [1 punto], y cantidad de armas embarcadas [1 punto]). Informes sólo a países no miembros de la OTAN (0,5 puntos). Exportaciones sólo hacia países miembros de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE (0,25 puntos).

La puntuación de Comtrade ONU en las categorías 'Suministro' se fundamenta de la siguiente forma:

Suministros (cuatro sub-categorías)

Armas deportivas y de caza: puntuación 0,5

Armas militares: puntuación 0,5

Datos parciales sobre armas civiles y militares: puntuación 0,75

Todas las categorías: puntuación 1

(f) Información sobre licencias otorgadas (total de 4 puntos): datos separados por tipo de arma (valor de las armas autorizadas [1 punto], cantidad de armas autorizadas [1 punto]), y por país y tipo de arma (valor de las armas autorizadas [1 punto], cantidad de armas autorizadas [1 punto]). Informes sólo a países no miembros de la OTAN (0,5 puntos). Exportaciones sólo hacia países miembros de la OSCE (0,25 puntos).

(g) Información sobre las licencias rechazadas (total de 2 puntos): datos separados por tipo de arma (valor de las licencias rechazadas [0,5 puntos], cantidad de armas con licencia rechazada [0,5 puntos]), y por país y tipo de arma (valor de las licencias rechazadas [0,5 puntos], cantidad de armas con licencia rechazada [0,5 puntos]).

Notas explicativas

Nota A: El Barómetro se fundamenta en los datos más recientes de cada país sobre las exportaciones de armas, disponibles hasta el 31 de Diciembre de 2007, y/o los datos aduaneros de 2005 de Comtrade ONU.

Nota B: En los rubros (d), (e), y (f) no se obtienen puntos por el número de cargamentos o de licencias otorgadas o rechazadas, ya que tales datos no reflejan realmente la magnitud del comercio. Los datos son clasificados por tipo de arma si la proporción de armas pequeñas y ligeras en el total del comercio de armas del país ha sido identificada (x por ciento del valor total de las exportaciones de armas corresponde a las armas pequeñas y ligeras; una cantidad x de armas pequeñas y ligeras fueron exportadas). Los datos son clasificados por país y tipo de arma si existe información sobre los tipos de armas transferidas a estados individuales (x cantidad o el equivalente de x dólares en armas pequeñas fue suministrado a un país y).

Nota C: En los rubros (d), (e), y (f), 'tipo de arma' designa categorías generales de armas (es decir, 'armas pequeñas' por oposición a 'vehículos blindados' o 'misiles aire aire'), y no tipos específicos de armas (como 'fusiles de asalto' por oposición a 'fusiles de caza').

Nota D: El hecho de que el Barómetro se fundamente en dos fuentes, a saber, los datos de aduana (tal como se transmiten a Comtrade ONU) y los informes de las exportaciones nacionales de armas, facilita la labor a los estados que publican sus datos de ambas formas, ya que lo que no publican de una forma, lo pueden publicar de otra. Los puntos obtenidos por cada fuente se suman. Sin embargo, los puntos no se contabilizan dos veces (por ejemplo, si un país transmite datos de aduana e informes de exportación en uno de los idiomas de las Naciones Unidas, recibirá sólo un punto en el rubro Accesibilidad).

Nota E: El Barómetro no incluye los informes nacionales presentados ante otros mecanismos nacionales, regionales e internacionales. Sin embargo, cabe destacar que los siguientes países presentan informes nacionales mensuales o trimestrales sobre armas pequeñas y ligeras: Holanda (mensual), Suecia (mensual), y el Reino Unido (trimestral).

Nota F: Existen países que no exportan todas las categorías de armas pequeñas y ligeras y por lo tanto, sólo establecen informes sobre las categorías que les son relevantes. Otros países exportan más categorías de las que declaran realmente. Diferenciar ambos casos en el marco del Barómetro resulta imposible.

Notas específicas a los países

1 Los informes de los Estados Unidos constan de varios documentos, lo que dificulta la coherencia de la puntuación. Para los fines del Barómetro, los informes anuales de los Estados Unidos se fundamentan en el informe del Departamento de Estado, de conformidad con la sección 655.

2 Suiza publicó documentos adicionales en Enero de 2008 sobre las obligaciones y los reglamentos existentes. Dichos documentos no fueron incluidos en el presente Barómetro, ya que la información en cuestión no forma parte de su informe nacional de 2007 sobre las exportaciones de 2006. Sin embargo, ésta ha sido incluida en su sitio Web.

3 Alemania no publicó información detallada sobre la cantidad y el valor de las exportaciones de armas pequeñas a países de la OTAN y equivalentes. En lugar de ello, ha suministrado información sobre las exportaciones hacia 'terceros países'. Por lo tanto, Alemania recibió sólo una parte de los puntos en la categoría licencias otorgadas.

4 La República Checa y Serbia suministraron datos generales. Los puntos correspondientes a la claridad y el suministro no les fueron otorgados en las categorías en las que los umbrales sobre detalles específicos son necesarios para la puntuación.

5 España publicó su informe sobre exportaciones de armas pequeñas y ligeras a la OSCE como anexo a su informe sobre exportaciones de armas. El informe contiene información sobre las licencias otorgadas (volúmenes por país y tipo de arma) y sobre los suministros reales (también volúmenes por país y tipo de arma). El documento abarca sólo a los estados de la OSCE y por lo tanto, incluye un número bastante limitado de transacciones. Por consiguiente, España sólo recibió una parte de los puntos correspondientes a las licencias y los suministros. Otros estados han publicado sus informes OSCE, pero independientemente de los informes sobre las exportaciones de armas. Cabe destacar que estos últimos no han sido tomados en cuenta en el Barómetro.

6 Australia, Canadá, Portugal, Rumania, y Sudáfrica publicaron sus informes nacionales sobre exportaciones de armas en 2007. Dichos informes incluyen información sobre los años 2003-05 (Canadá); 2005 (Portugal y Rumania); y 2002-04 (Australia y Sudáfrica).

7 El informe nacional sobre exportaciones de armas de 2006 presentado por Austria no contiene información sobre la exportación de armas pequeñas (Austria, 2007).

8 Bélgica no ha publicado ningún informe nacional sobre exportaciones de armas desde 2002, debido a que el control sobre las exportaciones fue regionalizado en Bruselas, Flandes, y Valonia en Septiembre de 2003. Cada una de estas regiones elabora un informe regional. Por consiguiente, la puntuación de Bélgica se fundamenta únicamente en los datos aduaneros.

Cuadro 4.3 Barómetro de Transparencia del Comercio de Armas Pequeñas 2008, incluyendo a los principales exportadores*

	TOTAL (25 máx.)	Informe sobre exportaciones** (año en cuestión)	Comtrade ONU**	Frecuencia (máx. 1,5)	Accesibilidad (máx. 2)	Claridad (máx. 5)	Alcance (máx. 6,5)	Suministro (máx. 4)	Licencias otorgadas (máx. 4)	Licencias rechazadas (máx. 2)
Estados Unidos ¹	21	X (06)	X	1.5	2	4	5.5	4	4	0
Italia	20	X (06)	X	1.5	1.5	5	6.5	3.5	2	0
Suiza ¹	19.5	X (06)	X	1.5	2	3.5	4.5	4	4	0
Francia	18.5	X (06)	X	1	2	4	5.5	4	2	0
Eslovaquia	18.5	X (06)	X	1	1.5	2.5	5.5	4	4	0
Reino Unido	18.5	X (06)	X	1	2	4	5.5	4	2	0
Finlandia	17.5	X (06)	X	1.5	2	3.5	5	3.5	2	0
Bosnia y Herzegovina	17	X (06)	X	1.5	2	2.5	3.5	3.5	2	2
Alemania ¹	17	X (06)	X	1	1.5	4	5.5	3	2	0
Noruega	17	X (06)	X	1.5	1.5	3.5	6.5	4	0	0
Serbia ¹	16	X (05-06)	X	1	2	4	5.5	3.5	0	0
Suecia	16	X (06)	X	1.5	2	4	5.5	3	0	0
Holanda	15	X (06)	X	1	2	2.5	5	3.5	1	0
España ¹	15	X (06)	X	1	2	3	5.5	3	0.5	0
Australia ¹	14.5	X (02-04)	X	0.5	2	2.5	5.5	4	0	0
Canadá ¹	14.5	X (03-05)	X	0.5	2	2.5	5.5	4	0	0
República Checa ¹	14.25	X (06)	X	1	2	3.25	5.5	2.5	0	0

Austria ⁷	12.5	X (06)	X	1	1.5	2.5	4.5	3	0	0
Croacia	12	-	X	0	1	2.5	4.5	4	0	0
Portugal ⁸	11.25	X (05)	X	0.5	1.5	2.5	3.75	3	0	0
Brasil	11	-	X	0	1	2.5	4	3.5	0	0
México	11	-	X	0	1	2.5	4	3.5	0	0
Corea del Sur	11	-	X	0	1	2.5	3.5	4	0	0
Polonia	10.5	-	X	0	1	2.5	3.5	3.5	0	0
Arabia Saudita	10.5	-	X	0	1	2.5	4	3	0	0
Turquía	10.25	-	X	0	1	2.5	3.75	3	0	0
Bélgica ⁹	9.5	-	X	0	1	2	3.5	3	0	0
Japón	9.5	-	X	0	1	2	3	3.5	0	0
Tailandia	9.25	-	X	0	1	2.5	2.75	3	0	0
Bulgaria	9	X (06)	-	1	1.5	2	1	2	1.5	0
China	9	-	X	0	1	2	3	3	0	0
Pakistán	9	-	X	0	1	2.5	2.5	3	0	0
Israel	8.5	-	X	0	1	2	2.5	3	0	0
Rumania ⁸	8.5	X (05)	-	0.5	2	2	0	2	2	0
Fed. Rusa	8.5	-	X	0	1	2	1.5	4	0	0
Ucrania	8.5	X (06)	-	1	1.5	3	1	2	0	0
Singapur	7	-	X	0	1	1.5	1.5	3	0	0
Sudáfrica ⁸	4.5	X (03-04)	-	0.5	2	1	1	0	0	0
Irán	0	-	-	0	0	0	0	0	0	0
Corea del Norte	0	-	-	0	0	0	0	0	0	0