



OEA

Más derechos
para más gente



HACIA UN COMERCIO ESTRATÉGICO SEGURO

Fomentando el fortalecimiento de capacidades en torno de la
resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de la ONU

Buenas prácticas desarrolladas en Panamá y República Dominicana

CRÉDITOS **Luis Almagro Lemes**
Secretario General
Organización de los Estados Americanos

Arthur Weintraub
Secretario de Seguridad Multidimensional
Organización de los Estados Americanos

Alison August Treppel
Secretaria Ejecutiva
Comité Interamericano contra el Terrorismo
Organización de los Estados Americanos

Violanda Botet
Secretaria Ejecutiva Adjunta
Comité Interamericano contra el Terrorismo
Organización de los Estados Americanos

**Soledad Urruela, Emiliano Buis y
Fernanda Sarmiento**
Programa de Implementación RCSNU 1540
Comité Interamericano contra el Terrorismo
Organización de los Estados Americanos

OAS Cataloging-in-Publication Data

Organization of American States. Secretariat for Multidimensional Security. Inter-American Committee against Terrorism.

Hacia un comercio estratégico seguro : Fomentando el fortalecimiento de capacidades en torno de la resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de la ONU : Buenas prácticas desarrolladas en Panamá y República Dominicana / [Preparado por el Comité Interamericano contra el Terrorismo].

v. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.D/XXV.28)

ISBN 978-0-8270-7374-6

1. Weapons of mass destruction. 2. Export controls. 3. United Nations. Security Council. Resolution 1540. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.D/XXV.28



OEA | Más derechos
para más gente

HACIA UN COMERCIO ESTRATÉGICO SEGURO

Fomentando el fortalecimiento de capacidades en torno de la
resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de la ONU

Buenas prácticas desarrolladas en Panamá y República Dominicana

ÍNDICE

ACRÓNIMOS	7
PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	11
PRIMERA PARTE	13
Los fundamentos de un sistema sólido de comercio sensitivo y las ventajas de su afianzamiento	
SEGUNDA PARTE	29
Un caso exitoso de capacitación y asistencia legislativa en la materia: el proyecto CICTE en Panamá y República Dominicana	
ANEXO	35
Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas	

ACRÓNIMOS

ADM: *Armas de destrucción masiva*

CICTE: *Comité Interamericano contra el Terrorismo*

CSNU: *Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*

OEA: *Organización de los Estados Americanos*

ONU: *Organización de las Naciones Unidas*

PO: *Párrafo operativo*

RCSNU: *Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.*

PRÓLOGO

La resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es una herramienta importante frente a la amenaza que representa para la paz y seguridad internacionales la proliferación de armas de destrucción masiva por parte de agentes no estatales. Esta amenaza está en constante evolución y varía de una región a otra, de un país a otro, y de acuerdo a los avances científicos, tecnológicos y del comercio internacional. Estos avances, que por un lado han facilitado el comercio internacional y nuestras vidas cotidianas, traen consigo una serie de nuevas amenazas para la seguridad. Asimismo, contextos como la actual pandemia de Covid-19, han transformado y afectado no solo nuestra manera de trabajar y el movimiento de bienes y personas de un país a otro, sino también el tipo de amenazas a las que nos enfrentamos.

A la luz de esta amenaza, el Comité Interamericano contra el Terrorismo de la Organización de los Estados Americanos, junto con nuestros socios estratégicos tales como el Comité 1540 y su Grupo de Expertos de la Organización de las Naciones Unidas, el Stimson Center y otras organizaciones especializadas, ha trabajado a través del Programa sobre la Implementación de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con el objetivo de concientizar y fortalecer las capacidades en materia de implementación de esta resolución en las Américas y de establecer un marco regional de cooperación, pues ningún país puede por sí solo hacer frente a esta amenaza.

Uno de los pilares fundamentales sobre los que reposa el éxito de todo esfuerzo en la materia es, como indica la propia resolución 1540, la participación de todos los sectores involucrados a nivel nacional. Ello significa que estos esfuerzos requieren que los Estados tomen medidas para involucrar a la sociedad civil, fundamentalmente a la industria y a los operadores vinculados con el comercio estratégico, cuyo rol es clave en estas iniciativas. En este marco, y gracias al financiamiento del gobierno de los Estados Unidos de América, a través del Programa de Control de Exportaciones y Seguridad Fronteriza (EXBS, por sus siglas en inglés) el CICTE implementó un exitoso proyecto en Panamá y República Dominicana, países altamente comprometidos con esta Secretaría en el combate del terrorismo a través del impulso de medidas tendientes al control de las armas de destrucción masiva.

Extiendo mi agradecimiento a los expertos y expertas que han colaborado en este proyecto y sin cuyos aportes no hubiera sido posible alcanzar los resultados contenidos en esta publicación. Estas iniciativas traducen nuestro firme apoyo institucional al régimen internacional de desarme y no proliferación y nuestro compromiso de mejorar su eficacia en la región.

Alison August Treppel
Secretaria Ejecutiva del Comité
Interamericano contra el Terrorismo

INTRODUCCIÓN

El presente documento fue elaborado por el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y se propone recopilar y presentar los resultados referidos a la implementación de las obligaciones previstas en la resolución 1540 del CSNU en el marco del Proyecto **“Fortalecimiento de los regímenes de comercio estratégico en América Latina y el Caribe (Fase 1)”**, financiado por el Programa EXBS (Export Control and Related Border Security) del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2020-2021).

Esta publicación se ocupa en la primera parte de explicar las bases conceptuales y normativas del sistema de control de exportaciones estratégicas destinado a evitar la proliferación de armas de destrucción masiva, en particular cuando están involucrados actores no estatales. De esta manera, partimos de la base de que es preciso generar una mayor concientización sobre estos temas, tanto en el ámbito público como en el sector privado. La práctica desarrollada por CICTE en las últimas décadas ha permitido identificar los principales obstáculos que los Estados suelen encontrar a la hora de cumplir con los compromisos y estándares internacionales, así como reflexionar sobre las buenas prácticas que han mostrado ser eficaces para superar cada uno de esos obstáculos identificados.

En la segunda parte, presentaremos los lineamientos del proyecto de asistencia legislativa y de capacitación para Panamá y República Dominicana desarrollados en 2020-2021, que se ha mencionado como punto de partida de esta publicación. La descripción de las actividades realizadas servirá como un ejemplo reciente de la labor que CICTE desarrolla y, en ese sentido, permitirá ilustrar mediante un caso práctico los desafíos referidos en los planteamientos teóricos elaborados en la primera parte de este documento, así como posibles vías para su superación cuando existen voluntad y compromiso estatales.

Se espera que el contenido de este documento pueda servir de fundamento para programar las siguientes fases de ampliación y profundización de los proyectos ya implementados, así como para diseñar y encarar iniciativas semejantes en otros países de la región que puedan estar interesados en mejorar sus sistemas de comercio estratégico adecuándolos a la normativa internacional vigente.



884.60

519.01

PRIMERA PARTE

LOS FUNDAMENTOS DE UN SISTEMA SÓLIDO DE COMERCIO SENSITIVO Y LAS VENTAJAS DE SU AFIANZAMIENTO

En función de la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible, los Estados han reafirmado su compromiso con la necesidad de velar por una seguridad internacional que tenga en cuenta los múltiples riesgos que pueden impactar en la vida humana. La consolidación de un régimen de comercio estratégico robusto en cada uno de los países contribuye, precisamente, a reducir algunos de esos desafíos actuales que enfrentamos tanto en el ámbito nacional como en los planos regional y global.

Teniendo en cuenta que los riesgos son universales y que toda debilidad sistémica local puede perjudicar al conjunto de los países, el esfuerzo de cada Estado es imprescindible para asegurar un mundo más seguro, libre de la amenaza de armas no convencionales capaces de desestabilizar el sistema internacional.

Alcanzar este objetivo, sin embargo, no es tarea sencilla. En el caso de América Latina, como ocurre en otras partes del planeta, los débiles sistemas nacionales de control del comercio estratégico aumentan el riesgo de proliferación de armas de destrucción masiva. Los controles poco sólidos también pueden provocar la desestabilización nacional y regional y promover la transferencia irresponsable de armamento. Si bien la comunidad internacional ha adoptado estándares diseñados para mitigar estos problemas, todos los países requieren asistencia para cumplir e implementar estas medidas de manera efectiva. Aquí se analizarán los fundamentos del régimen multilateral implementado para combatir estos peligros, así como sus desafíos y obstáculos.



¿Qué son los bienes estratégicos?

Son los materiales, equipamiento y tecnología considerados por tratados multilaterales y acuerdos, o incluidos en listas de controles nacionales, que pueden ser usados para el diseño, desarrollo, producción o uso de armas nucleares, químicas y biológicas, y sus medios de transporte. Para definirlos es preciso tener en cuenta la naturaleza y la función de los bienes. Pueden ser de uso civil o militar y abarcan no sólo los bienes tangibles, sino también aquellos intangibles y la tecnología.



¿En qué consiste un sistema de control del comercio estratégico?

Un sistema eficaz de control de comercio estratégico es aquel que contribuye a evitar (o retrasar) la proliferación de ADM mediante la adecuada detección, disuasión e interdicción de envíos ilegales y de desvíos de productos controlados (bienes estratégicos).

No debe confundirse este control con otros controles de bienes, motivados por otras razones igualmente válidas, como la escasez de suministro, la existencia de especies en peligro, o la salud. Debido a las particularidades de los riesgos implicados en la proliferación, no alcanza con que se cubran las operaciones comerciales bajo otro tipo de controles; es imprescindible desarrollar medidas de control específicas.

Un buen sistema eficaz de control de comercio estratégico, por lo tanto, no es un obstáculo a las transferencias comerciales: al contrario, implica permitirles a los operadores actuar en un marco de seguridad y confianza que les brinda reconocimiento internacional.



¿Por qué es importante asegurar este control de modo eficaz?

Es esencial controlar preventivamente aquellos bienes (materiales y tecnologías) que eventualmente pueden ser utilizados, en manos incorrectas, para desarrollar armas de destrucción masiva porque:

- cualquier país puede convertirse en un objetivo de ADM.
- el territorio de cualquier país puede servir como un punto de triangulación o transferencia de países u organizaciones proliferantes.
- cualquier país con controles deficientes puede contribuir involuntariamente a la proliferación.
- las redes de proliferación se aprovechan de la debilidad regulatoria e institucional de ciertos países para conseguir sus fines.

Un sistema eficaz de control del comercio estratégico presenta en consecuencia múltiples beneficios:



En la economía moderna, facilita el comercio sólido, seguro y confiable.



Contribuye a identificar la reputación de los actores comerciales responsables.



Ayuda a identificar y a alertar sobre intentos de obtención/transferencia sospechosos o de preocupación.



¿Cuál es el marco normativo internacional sobre la materia?

En el ámbito del derecho internacional existen numerosos tratados que se ocupan de regular la seguridad global y regional. Por su naturaleza jurídica, estos tratados generan derechos y obligaciones para todos aquellos Estados que los ratificaron (es decir, que manifestaron su consentimiento en que se les apliquen sus disposiciones). Algunos de esos instrumentos están focalizados en el combate de algunas acciones vinculadas con el terrorismo transnacional; otros se ocupan de prohibir el desarrollo, la transferencia y el uso de armas no convencionales.

TERRORISMO INTERNACIONAL

En el ámbito específico del terrorismo internacional, considerado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, en la actualidad no hay ningún instrumento jurídico de alcance universal en el que se haya acordado una definición única o definido un tratamiento global uniforme. No obstante, hay numerosos tratados en los que distintos aspectos referidos al terrorismo son previstos y regulados de modo específico:

- Convenio internacional sobre la represión de los atentados terroristas con bombas (1997)
- Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999)
- Convención sobre protección física de materiales nucleares (1980) y su Enmienda (2005)
- Protocolo de 2005 del Convenio para la represión de actos ilícitos de violencia contra la seguridad de la navegación marítima (Convenio SUA, 1988)
- Protocolo de 2005 para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas en la plataforma continental (1988)
- Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (2005)
- Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Convenio de Beijing, 2010)

DESARME Y NO PROLIFERACIÓN

Con relación a la regulación o al control de armas, también existen varios instrumentos jurídicos vinculantes de los que surgen obligaciones en cabeza de los Estados. Cada uno de esos tratados se vincula de modo concreto con un tipo de arma particular, sea convencional (es decir, aquellas de uso frecuente por parte de las fuerzas armadas estatales) o no convencional (es decir, aquellas armas de destrucción masiva vinculadas con los agentes biológicos, las sustancias químicas y el material nuclear usados con fines no pacíficos).

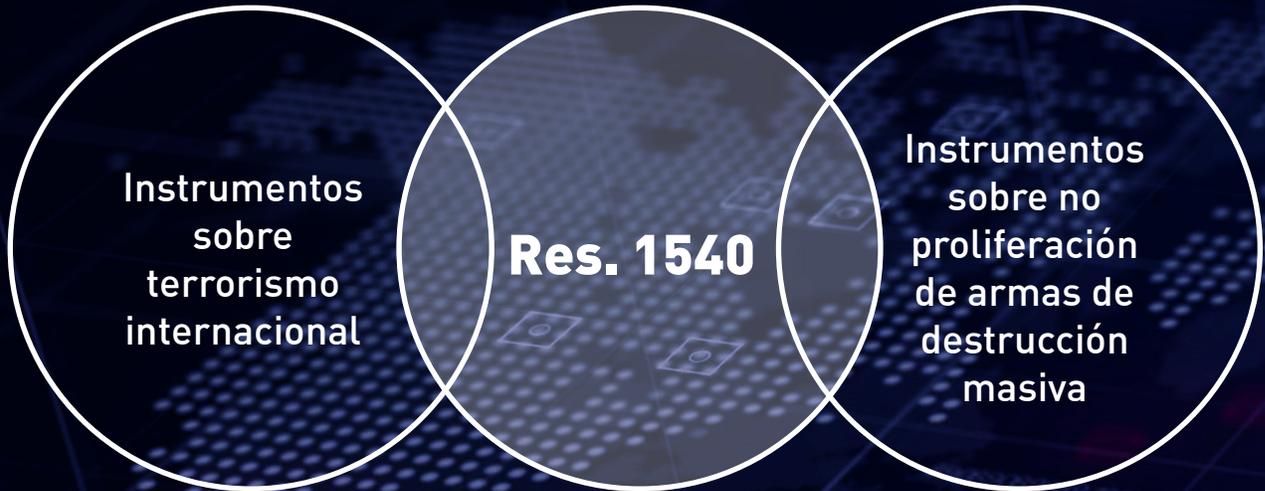
Mientras que las armas convencionales están en principio permitidas (y por lo tanto su transferencia y uso son lícitos siempre que se atengan a los principios vigentes en la materia, como su empleo proporcional y no indiscriminado), con relación a las armas no convencionales hay tratados específicos que prohíben todas las actividades que las involucran: diseño, fabricación, transferencia, almacenamiento y empleo. Entre los tratados que se ocupan de estas prohibiciones relacionadas con las armas de destrucción masiva figuran:

- Protocolo de Ginebra sobre gases asfixiantes y venenosos (1925)
- Tratado de no proliferación nuclear (1968)
- Convención sobre prohibición de armas biológicas (1972)
- Convención sobre prohibición de armas químicas (1993)
- Tratado sobre la prohibición de las armas nucleares (2017)



¿Qué establece la resolución 1540 (2004) del CSNU?

La resolución 1540 fue adoptada por unanimidad por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 28 de abril 2004. Se trata de una resolución obligatoria para todos los Estados Miembros de la ONU (dado que surge de las facultades previstas en el Capítulo VII de la Carta) y complementa todas las convenciones internacionales vigentes ya mencionadas, prestando especial atención a los actores no estatales y ampliando las acciones que deben ser reguladas y controladas. De este modo, su alcance es más amplio que los instrumentos preexistentes, puesto que presta atención a las medidas que deben ser implementadas para asegurar controles del comercio estratégico.



De modo resumido, los primeros tres párrafos operativos de la RCSNU (2004) incluyen como principales obligaciones impuestas por el Consejo de Seguridad las siguientes:

- | | | |
|-------------|-----------------------------------|--|
| PO-1 | OBLIGACIÓN GENERAL | No respaldar ninguna actividad realizada por parte de actores no estatales en materia de ADM y sus medios de entrega. |
| PO-2 | PROHIBICIONES LEGISLATIVAS | Adoptar y hacer cumplir leyes efectivas para prohibir a cualquier actor no estatal realizar tales actividades. |
| PO-3 | CONTROLES DOMÉSTICOS | Establecer controles nacionales para evitar la proliferación de ADM y materiales relacionados. |

En función de ello, los Estados Miembros están obligados, de acuerdo con sus procedimientos nacionales, a adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales:

- ✗ fabricar,
- ✗ adquirir,
- ✗ poseer,
- ✗ desarrollar,
- ✗ transportar
- ✗ transferir o
- ✗ emplear

armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines terroristas. También se incluye la necesidad de tipificar las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, la participación en ellas en calidad de cómplice, así como el suministro de asistencia o financiamiento de dichas actividades.

Asimismo, entre las medidas que los países tienen que implementar se deben incluir los siguientes controles:

- ✓ Control de fronteras y aplicación de la ley para detectar, desalentar, prevenir y combatir el tráfico ilícito.
- ✓ Controles de corretaje.
- ✓ Autoridades de control de exportaciones, marco legislativo y de licencias.
- ✓ Listas nacionales de control de materiales, equipos y tecnología.
- ✓ Controles en las transferencias intangibles de tecnología.
- ✓ Controles de los medios de entrega.
- ✓ Controles basados en la identificación del uso final.
- ✓ Controles en el tránsito, transbordo y reexportación.
- ✓ Controles del financiamiento y de los servicios relacionados con exportaciones y transbordos que contribuirían a la proliferación.



¿Qué definiciones incluye la resolución 1540?

Medios de entrega: misiles, cohetes y otros sistemas no tripulados capaces de entregar armas nucleares, químicas o biológicas, que están especialmente diseñados para tal uso.

Materiales conexos: materiales, equipos y tecnología cubiertos por los tratados y acuerdos multilaterales pertinentes, o incluidos en las listas nacionales de control, que podrían utilizarse para el diseño, desarrollo, producción o uso de armas nucleares, químicas y biológicas y sus medios de distribución.

Actor no estatal: individuo o entidad, que no actúa bajo la autoridad legal de ningún Estado en la realización de actividades que están dentro del alcance de esta resolución.



¿Cuáles son los desafíos legislativos que suelen enfrentar los Estados y qué buenas prácticas son útiles para superarlos?

Muchas veces los Estados no poseen leyes, decretos, reglamentos y resoluciones que de modo comprehensivo abarquen todas las actividades previstas en los instrumentos internacionales. Las lagunas normativas resultan problemáticas porque impiden que los países tengan un marco de referencia que les permita cumplir cabalmente con las obligaciones asumidas. A los efectos de superar este escollo, y para cumplir con las obligaciones de la resolución 1540, cada país debe:

- ✓ Redactar legislación clara en función del cumplimiento de la normativa internacional vigente, fijando los delitos correspondientes.
- ✓ Definir cuándo y por qué se otorgan licencias.
- ✓ Definir requisitos de autorización para exportación de bienes incluidos en listas e incluso para exportar bienes no listados en ciertos supuestos en los que puede haber sospechas por parte de las autoridades con relación a la operatoria comercial.
- ✓ Identificar adecuadamente prohibiciones para exportación cuando se requiera razonablemente (ej. países bajo sistema de sanciones de ONU).

- ✓ Incluir controles sobre *brokering*, tránsito, transbordo y transferencia, incluyendo asistencia técnica y transferencia de conocimiento (material intangible).

La falta de capacitación de los cuadros legislativos a menudo hace que resulte difícil la tipificación penal adecuada y/o la fijación de infracciones administrativas. La legislación además debe estar acompañada de reglamentación específica que permita su efectiva aplicación práctica.



¿Por qué es importante que los Estados aprueben una lista de mercaderías estratégicas controladas?

En su PO-6, la resolución 1540 reconoce la utilidad de las listas de control nacionales eficaces e insta a su confección. Ello es así porque, a los efectos de combatir la proliferación, es imprescindible determinar *a priori* y con precisión el listado de sustancias y materiales controlados, incluyendo tecnología intangible y software, susceptibles de ser canalizados hacia la fabricación de un arma (biológica, química o nuclear) o servir como medio de entrega o vector de transmisión.

Suele haber una falsa creencia de que una lista de control amplia es un obstáculo al comercio legítimo; en realidad, al contrario, un listado detallado y extenso torna seguras las transacciones y genera para el Estado garantías de estar controlando en el nivel exigido internacionalmente.

Además, los países deben prever un mecanismo efectivo de revisión o de actualización de los listados, dada la naturaleza cambiante de las armas y su tecnología, y además asegurar una amplia difusión de los listados para que el sector industrial (que produce esas sustancias y las comercializa) los conozca.

Cada país decide soberanamente el tipo de listado con el cual sustentará su control. Es posible optar por un listado “separado” por categoría (lo cual resulta sencillo en cuanto a su redacción y actualización, pero genera un riesgo de superposición) o “consolidado” (más complejo, pero unificado, armónico y más uniforme). Un ejemplo de listado consolidado es el aprobado por la Unión Europea —Reglamento (CE) nº 428/2009 del Consejo de 5 de mayo de 2009— que muchos países del mundo han retomado como base para su propia normativa interna.

Como se ha dicho, la lista nacional de material controlado debe ser lo más comprehensiva posible. No obstante, corresponde establecer también que, por razones de interés, el país pueda controlar incluso productos o mercancías no incluidas en el listado. A esta cláusula se la conoce como “escoba” o “catch-all”, y es fundamental, puesto que le permite a un Estado ejercer sus sistemas de control de exportaciones respecto de bienes o materiales que no se encuentran incluidos en las listas cuando existen sospechas

con relación al uso final que pueden darse a los productos o bien cuando el destino al que se dirigen las mercaderías genera dudas con relación al respeto de los derechos humanos. Se trata de darle la ocasión al propio país de ampliar su radar de control en todos aquellos casos en los que se estime que una operación comercial aparentemente lícita pueda encubrir actos contrarios a los estándares internacionales vigentes.



¿Cuáles son los desafíos que suelen enfrentar los Estados en materia de otorgamiento de licencias de exportación de material estratégico y qué buenas prácticas son útiles para superarlos?

Muchas veces los problemas que experimentan los Estados interesados en cumplir con sus compromisos internacionales no tienen que ver con las normas vigentes sino con el régimen administrativo establecido para asegurar la aplicación de las normas en las tramitaciones de transferencia de material controlado. Para evitar estos inconvenientes, cada país debe generar un sistema eficiente de procedimientos y prácticas de autorizaciones y licencias que brinde seguridad en las transferencias y que, al mismo tiempo, no implique una burocratización innecesaria, algo que sería contraproducente para la celeridad y oportunidad de las operatorias comerciales. En este sentido, los Estados deben:

- ✓ Desarrollar (además del marco normativo) procesos de licenciamiento eficaces y comprensivos.
- ✓ Abarcar todas las operaciones (incluyendo la participación de intermediarios).
- ✓ Fomentar la necesaria cooperación inter-agencial (ministerios, aduanas, organismos de seguridad y control).
- ✓ Permitir acceso simple a la información acerca de bienes controlados, usuarios finales y certificados de uso final.
- ✓ Recurrir, para evaluar el otorgamiento de cada licencia específica, a un enfoque sustentado en análisis de riesgo.
- ✓ Generar sistemas de verificación rápida de la información consignada y bases de datos actualizadas.



¿Cuáles son los desafíos que suelen enfrentar los Estados en materia de verificación de cumplimiento, investigación y judicialización en materia de control estratégico y qué buenas prácticas son útiles para superarlos?

Incluso teniendo un adecuado marco normativo y sistemas formales en materia de exportaciones de material estratégico, los países suelen encontrar dificultades concretas en lo que se refiere a la necesidad de asegurar los pasos adecuados a la hora de investigar las distintas operaciones y dar seguimiento a las situaciones de riesgo potencial o real. Para superar estos obstáculos, los Estados deben por lo tanto:

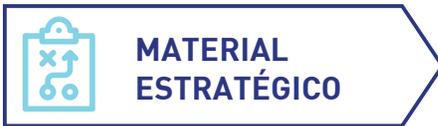
- ✓ Definir e implementar en la práctica procedimientos adecuados de control de cumplimiento, lo que incluye la verificación de la validez de los certificados, la identificación y control físico de las mercaderías sensibles, así como un sistema adecuado y homogéneo de codificación/catalogación (SA) y etiquetas.
- ✓ Promover un diálogo institucional efectivo que permita, una vez identificado un caso sospechoso, implementar los mecanismos de investigación y, eventualmente, habilitar las vías judiciales correspondientes.
- ✓ Concientizar y entrenar a los agentes aduaneros y de seguridad fronteriza (identificación física de mercaderías), así como a los operadores judiciales (fiscales y jueces con competencia en la materia).



¿Qué elementos deben ser tenidos en cuenta por los Estados para asegurar que una operación comercial sea adecuada en el marco de un sistema eficaz de control de exportaciones sensibles?

Los países deben prestar atención a los diferentes pasos que integran una operación de comercio estratégico, dado que el control debe ser llevado a cabo de modo permanente en las distintas etapas y acciones previstas. Nunca son superfluas las medidas que le permitan al Estado contar con la mayor

información posible sobre una transferencia específica. Un análisis de riesgo adecuado en este sentido deberá tener en cuenta varios elementos (todos igualmente importantes) de modo simultáneo:



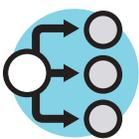
- Inclusión del producto en los listados vigentes.
- Adecuación al fin declarado.
- Antecedentes de uso para fines proliferantes.
- Categorización correcta del producto.



- Confirmación de su existencia real y datos (frente a pseudónimos o empresas de fachada).
- Vinculación con actividades sospechosas (conexiones).
- Análisis de antecedentes en bases de datos (historia comercial) de exportador/importador/intermediario.
- Ubicación en país o región de preocupación de proliferación.



- Validez y completitud de los certificados presentados.
- Adecuación del precio del producto.
- Coherencia y consistencia del fin declarado en el certificado de usuario final.



¿Por qué un sistema eficaz de control de exportaciones sensibles debe tener instancias de difusión al sector privado?

El PO-8 de la resolución 1540 (2004) exhorta a los Estados a establecer medios adecuados para colaborar con la industria y el público y para proporcionarles información sobre estas obligaciones. A su vez, la RCSNU 2325 (2016) reconoce la función positiva de la sociedad civil (en particular la industria y la academia) para la “aplicación efectiva” de la resolución.

Además de que se trata de una exigencia, la ventaja de esta difusión es indudable para los países. Ello porque las empresas muchas veces no comprenden la naturaleza de estos controles o, si lo hacen, carecen de recursos humanos capacitados para establecer mecanismos eficaces de cumplimiento internos. En lo que se refiere a las instituciones académicas, las universidades pocas veces se ocupan de profundizar en el tema o formar a los estudiantes en estos desafíos, dado que por su naturaleza transdisciplinaria se trata de un dominio que requiere de miradas pluridimensionales (derecho, relaciones internacionales, economía, comercio exterior, tecnología, ciencias físico-químicas, etc.).

Para cumplir con los compromisos derivados de la necesidad de diseminar el contenido de la resolución 1540, los Estados deben:

- ✓ Identificar las industrias relevantes (multinacionales y locales) y el sector académico que se vinculan con el tema.
- ✓ Asegurar instancias de sensibilización, concientización y trabajo conjunto en las empresas e instituciones (públicas y privadas).
- ✓ Generar espacios institucionales permanentes de cooperación entre el sector público y privado.

El conocimiento de estos temas por parte de las empresas es también esencial y responde a una serie de ventajas significativas para el propio sector industrial. Entre estos beneficios pueden citarse:

- ★ Genera transparencia en las operaciones comerciales, evitando en las empresas los eventuales riesgos de contribuir de modo indirecto en un acto vinculado con la proliferación de ADM.
- ★ Coloca al sector privado nacional en el nivel de cumplimiento exigido internacionalmente (competencia).
- ★ Permite combatir la competencia desleal por parte de quienes no se adecuan a las obligaciones establecidas.
- ★ Permite que las empresas gocen de una adecuada tutela por parte del Estado, que puede conocer y fomentar las operatorias legales, abriendo nuevos mercados para los productos nacionales. Ello puede incluir la eventual concesión de ventajas impositivas o beneficios operacionales.
- ★ En el diálogo con el Estado, las empresas pueden alertar acerca de potenciales riesgos de diversión de material listado.

SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES DESAFÍOS NACIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA RCSNU 1540 (2004)



Marco legal y regulatorio
(códigos, leyes, reglamentos)



Procedimientos y prácticas
de autorizaciones y
licencias

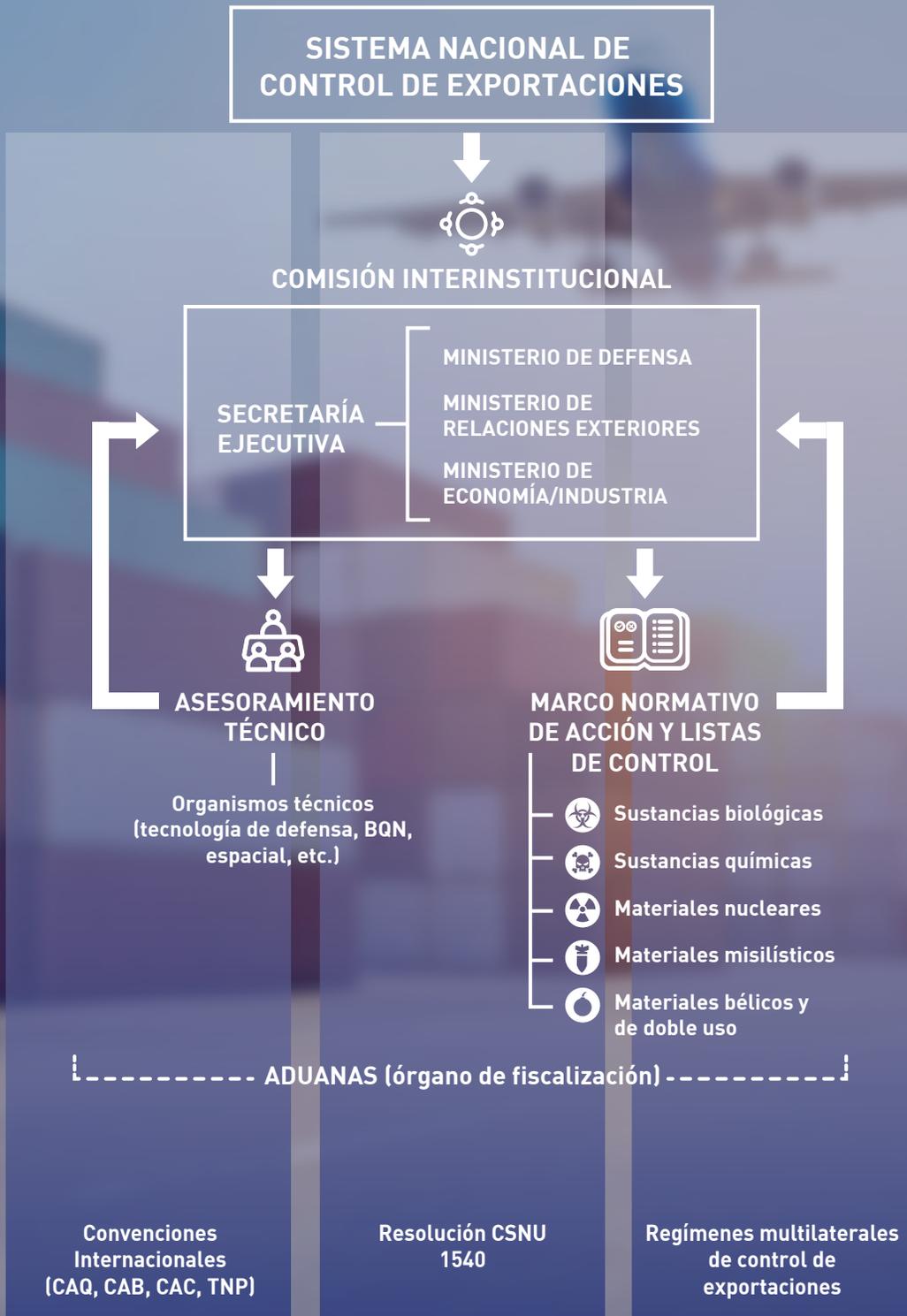


Verificación de cumplimiento,
investigación y judicialización



Difusión al sector privado
(*outreach*)

EJEMPLO DE UNA DINÁMICA INSTITUCIONAL EFICAZ DE CONTROL DE COMERCIO ESTRATÉGICO





SEGUNDA PARTE

UN CASO EXITOSO DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA LEGISLATIVA EN LA MATERIA: EL PROYECTO CICTE EN PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

De modo sintético, se presentará aquí el caso concreto más reciente en el que CICTE llevó adelante actividades destinadas a contribuir con el fortalecimiento nacional de los sistemas internos de control en dos países de la región: Panamá y República Dominicana. Como parte de los esfuerzos que cada uno de ambos Estados viene desarrollando para adecuar su normativa a los estándares internacionales establecidos por la resolución 1540 (2004), gracias al apoyo financiero de EXBS y a la voluntad permanente de todos los interlocutores, se logró avanzar exitosamente en las etapas del proyecto planteado.

Se espera que esta experiencia, que pudo lograrse gracias al compromiso indeclinable de las autoridades de los dos países, sirva como ejemplo de los modos en que el contacto entre los gobiernos de la región y una organización regional como la OEA pueden llevar a un trabajo conjunto destinado a generar mayor seguridad en las operaciones comerciales de la región.



Justificación del proyecto y antecedentes

El proyecto, que se desarrolló entre el 1 de octubre de 2020 y el 30 de septiembre de 2021, estuvo orientado a capacitar a actores del sector público y privado de Panamá y República Dominicana en temas referidos a la reducción de riesgos vinculados con la proliferación de armas de destrucción masiva, sus tecnologías y materiales conexos, por parte de actores no estatales, y a la consolidación de un régimen de comercio seguro y eficaz de mercaderías sensitivas.

De modo específico, en el Proyecto cuyas prácticas aquí se describen, CICTE se propuso trabajar junto con Panamá y la República Dominicana para mejorar sus programas comerciales estratégicos, particularmente a través de una implementación adecuada de la resolución 1540 (2004).

El proyecto se centró en tres áreas:



(1) proporcionar asistencia legislativa para ayudar a ambos estados a cumplir con los instrumentos y obligaciones internacionales;



(2) promover el acercamiento al sector privado, la industria y el mundo académico para aumentar la conciencia sobre el conocimiento y los riesgos potenciales de proliferación; y



(3) desarrollar actividades para fortalecer las capacidades nacionales para mitigar y combatir los riesgos potenciales.

Panamá y la República Dominicana, dos países ubicados en lugares geográficamente cruciales por sus fronteras terrestres y marítimas, han manifestado un gran interés en fortalecer sus regímenes para establecer y desarrollar programas de control comercial estratégico efectivos.

El Canal de Panamá que conecta los océanos Pacífico y Atlántico es una arteria esencial para el comercio internacional. Pero el gran alcance geográfico y el volumen de actividad dentro y alrededor del canal hace que la lucha contra el terrorismo y la proliferación en Panamá sea un desafío enorme. Los dos grandes puertos a ambos lados del Canal de Panamá manejan un alto volumen de tráfico: 403,8 millones de toneladas PC / SUAB de carga en 2017, el más alto de su historia, un aumento directamente atribuido a la expansión del Canal en 2016. Dada su ubicación, Estados Unidos ha tenido durante mucho tiempo un interés clave en asegurar los controles comerciales estratégicos de Panamá y promover el estado de derecho en ese país.

La República Dominicana, por su parte, es un país clave en el Caribe por su tamaño y ubicación. Es el segundo Estado más grande del Caribe y se ubica a lo largo de rutas comúnmente utilizadas por organizaciones criminales para el tráfico ilícito de narcóticos, armas y personas, un problema común para toda la región. Ubicada a solo ochenta millas de Puerto Rico, la proximidad de la República Dominicana a ese territorio de los Estados Unidos lo convierte en un punto de transbordo ideal para el comercio ilícito desde América del Sur a los Estados Unidos.

Dado que ningún gobierno por sí solo cuenta con un equipamiento adecuado para enfrentar desafíos transnacionales de esta envergadura, Panamá y la República Dominicana demostraron su voluntad de fortalecer sus sistemas de control. La decisión política en ambos países de aumentar la transparencia política y jurídica, de minimizar las amenazas crecientes del financiamiento del terrorismo, el narcotráfico, la actividad delictiva organizada y la migración ilegal, y de avanzar en la lucha contra la corrupción y la falta de capacitación adecuada ha sido el motor que ha permitido la puesta en acción de este Proyecto.

En 2019, CICTE ayudó a facilitar un ejercicio de “revisión por pares” entre los dos países para considerar aspectos vinculados con la resolución 1540. El empleo de un enfoque de “revisión por pares” demostró ser una herramienta muy eficaz, ya que les ha permitido a Panamá y República Dominicana emprender una revisión clara y completa de sus vulnerabilidades e identificar aquellas áreas en las que es esencial encarar posibles mejoras. Ambos países identificaron una serie de acciones que podrían tomarse para perfeccionar aún más sus controles comerciales estratégicos. Estas áreas incluyeron la adopción de medidas que conducirían a una implementación más eficaz de las listas de control comercial, así como el establecimiento de controles correspondientes al usuario final de aquellas mercaderías que, si bien no requieren licencias de importación o exportación específicas, podrían ser utilizadas para producir armas de destrucción masiva.

En el presente proyecto, que se limitó a plantear una primera fase de colaboración activa con ambos Estados con miras a futuras iniciativas en fases posteriores, CICTE buscó aprovechar los resultados obtenidos del ejercicio de “revisión por pares” a través de un enfoque que tuvo en cuenta diferentes ejes:

- ofrecer asesoramiento a Panamá y República Dominicana sobre diferentes formas de implementar eficazmente la resolución 1540.
- contribuir con la asistencia jurídica a las propuestas legislativas y reglamentarias nacionales destinadas a adecuar el sistema jurídico a los estándares internacionales.
- capacitar a los funcionarios de cada Estado y al sector privado acerca de la necesidad de cumplir con los esfuerzos destinados a asegurar la no proliferación y fortalecer así la seguridad del comercio internacional.



Resultados obtenidos en la primera fase del proyecto

En el transcurso del proyecto, se han conseguido los siguientes resultados, que se espera profundizar en fases posteriores de trabajo con los gobiernos de ambos países:



Mayores niveles de compromiso entre el gobierno, las empresas y la industria.



Mayor capacidad técnica de los funcionarios gubernamentales.



Mayor cooperación interinstitucional.



Mayores niveles de cumplimiento y controles fronterizos específicos.



Fortalecimiento de la implementación de la resolución 1540 (2004) del CSNU en la región.



Actividades realizadas

En lo que se refiere a la capacitación de los distintos sectores involucrados con el comercio de material sensible (tanto del gobierno como del ámbito de la sociedad civil y la industria), durante el desarrollo del Proyecto se coordinaron y organizaron tres talleres para la República Dominicana, cada uno de los cuales se focalizó en una audiencia diferente:

- Taller Nacional para la Industria y el Sector Privado sobre Comercio Estratégico y Programas de Cumplimiento Interno (26, 28 y 30 de abril 2021)



- Taller Nacional para Expertos del Sector Académico sobre la RCSNU 1540 y Comercio Estratégico (13 y 15 de julio de 2021)
- Taller Nacional para el Sector Legislativo sobre la RCSNU 1540 y Comercio Estratégico (28 de septiembre de 2021)

Con relación a Panamá, se llevaron a cabo dos talleres de capacitación:

- Taller Nacional sobre Comercio Estratégico, Listas de Control y Análisis de Riesgo para el Sector Público y la Industria (24, 25 y 26 de mayo de 2021)
- Taller Nacional sobre Comercio Estratégico y Listas de Control en el Marco de la RCSNU 1540 para el Sector Académico y Diplomático (16 y 17 de septiembre de 2021)

En lo referido a la asistencia legislativa prevista para Panamá, CICTE colaboró en el asesoramiento técnico referido a las nuevas propuestas normativas. Luego de una revisión y un estudio exhaustivo del sistema jurídico vigente con el objeto de reconocer las áreas de prioridad y las brechas regulatorias, en particular el proyecto permitió llevar adelante un mecanismo de asesoramiento jurídico destinado a adecuar las normas propuestas en el proyecto de modificación del Código Penal y Procesal Penal a las obligaciones y estándares fijados por la resolución 1540.



ANEXO:

**Resolución 1540 (2004) —
S/RES/1540 (2004)**



Consejo de Seguridad

Distr. general
5 de noviembre de 2004*

Resolución 1540 (2004)

Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4956ª sesión, celebrada el 28 de abril de 2004

El Consejo de Seguridad,

Afirmando que la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores**, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales,

Reafirmando, en este contexto, la Declaración de su Presidencia, aprobada en la sesión del Consejo celebrada a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno el 31 de enero de 1992 (S/23500), incluida la necesidad de que todos los Estados Miembros cumplan sus obligaciones en relación con el control de armamentos y el desarme y eviten la proliferación en todos sus aspectos de todas las armas de destrucción en masa,

Recordando también que en la Declaración se destacó la necesidad de que todos los Estados Miembros resuelvan por medios pacíficos, de conformidad con la Carta, los problemas en ese contexto que amenacen o alteren el mantenimiento de la estabilidad regional y mundial,

Afirmando su determinación de adoptar medidas adecuadas y efectivas para luchar contra toda amenaza a la paz y la seguridad internacionales causada por la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores, de conformidad con sus funciones primordiales enunciadas en la Carta de las Naciones Unidas,

* Publicado nuevamente por razones técnicas.

** Definiciones al solo efecto de la presente resolución:

Sistemas vectores: misiles, cohetes y otros sistemas no tripulados capaces de transportar armas nucleares, químicas o biológicas, diseñados especialmente para ese fin.

Agente no estatal: persona física o entidad que no actúa bajo la autoridad legítima de un Estado en la ejecución de actividades comprendidas en el ámbito de la presente resolución.

Materiales conexos: materiales, equipo y tecnología abarcados por los tratados y los mecanismos multilaterales pertinentes o incluidos en listas nacionales de control, que se podrían utilizar para el diseño, el desarrollo, la producción o el empleo de armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores.



S/RES/1540 (2004)

Afirmando su apoyo a los tratados multilaterales que tienen por objeto eliminar o prevenir la proliferación de armas nucleares, químicas o biológicas y la importancia de que todos los Estados partes en esos tratados los apliquen integralmente a fin de promover la estabilidad internacional,

Acogiendo con beneplácito los esfuerzos en este contexto de los mecanismos multilaterales que contribuyen a la no proliferación,

Afirmando que la prevención de la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas no debe obstaculizar la cooperación internacional relativa a materiales, equipo y tecnología con fines pacíficos y que, al propio tiempo, los objetivos de la utilización con fines pacíficos no deben servir para encubrir la proliferación,

Sumamente preocupado por la amenaza del terrorismo y el riesgo de que agentes no estatales** como los identificados en la lista de las Naciones Unidas elaborada y mantenida por el Comité establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad y aquéllos a los que se aplica la resolución 1373 (2001) puedan adquirir, desarrollar o emplear armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores o traficar con ellas,

Sumamente preocupado por la amenaza del tráfico ilícito de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores y materiales conexos**, que añade una nueva dimensión a la cuestión de la proliferación de esas armas y plantea también una amenaza a la paz y la seguridad internacionales,

Reconociendo la necesidad de estrechar la coordinación de las medidas en los planos nacional, subregional, regional e internacional con miras a dar una respuesta global más fuerte a este grave desafío y amenaza a la seguridad internacional,

Reconociendo que muchos Estados han contraído obligaciones jurídicamente vinculantes en virtud de tratados en los que son partes o han contraído otros compromisos para prevenir la proliferación de las armas nucleares, químicas o biológicas y han adoptado medidas efectivas para contabilizar los materiales peligrosos, garantizar su seguridad y protegerlos físicamente, tales como las medidas requeridas por la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares y las recomendadas por el Código de Conducta del OIEA sobre la seguridad tecnológica y física de las fuentes radiactivas,

Reconociendo además la apremiante necesidad de que todos los Estados adopten medidas eficaces adicionales para prevenir la proliferación de las armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores,

Alentando a todos los Estados Miembros a que apliquen integralmente los tratados y los acuerdos de desarme en que son partes,

Reafirmando la necesidad de combatir por todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas,

Resuelto a facilitar de ahora en adelante una respuesta efectiva a las amenazas mundiales en el ámbito de la no proliferación,

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. *Decide* que todos los Estados deben abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores;

2. *Decide también* que todos los Estados, de conformidad con sus procedimientos nacionales, deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas;

3. *Decide también* que todos los Estados deben adoptar y hacer cumplir medidas eficaces para instaurar controles nacionales a fin de prevenir la proliferación de las armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, incluso estableciendo controles adecuados de los materiales conexos, y, con tal fin, deben:

a) Establecer y mantener medidas apropiadas y eficaces para contabilizar esos artículos y garantizar su seguridad en la producción, el uso, el almacenamiento o el transporte;

b) Establecer y mantener medidas apropiadas y eficaces de protección física;

c) Establecer y mantener medidas apropiadas y eficaces de control fronterizo y de policía con el fin de detectar, desalentar, prevenir y combatir, incluso por medio de la cooperación internacional cuando sea necesario, el tráfico y la intermediación ilícitos de esos artículos, de conformidad con su legislación y su normativa nacionales y con arreglo al derecho internacional;

d) Establecer, desarrollar, evaluar y mantener controles nacionales apropiados y eficaces de la exportación y el transbordo de esos artículos, con inclusión de leyes y reglamentos adecuados para controlar la exportación, el tránsito, el transbordo y la reexportación, y controles del suministro de fondos y servicios relacionados con esas exportaciones y transbordos, como la financiación y el transporte que pudieran contribuir a la proliferación, así como controles de los usuarios finales y establecer y aplicar sanciones penales o civiles adecuadas a las infracciones de esas leyes y reglamentos de control de las exportaciones;

4. *Decide* establecer, de conformidad con el artículo 28 de su reglamento provisional y para un período no superior a dos años, un Comité del Consejo de Seguridad, integrado por todos sus miembros, que, recurriendo a otros expertos cuando corresponda, le presente informes sobre la aplicación de la presente resolución para su examen y, para ello, exhorta a los Estados a que presenten al Comité un primer informe, en un plazo no superior a seis meses desde la aprobación de la presente resolución, sobre las medidas que hayan adoptado o tengan previsto adoptar para aplicarla;

5. *Decide* que ninguna de las obligaciones enunciadas en la presente resolución se interpretará de modo que contradiga o modifique los derechos y las obligaciones de los Estados partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, la Convención sobre las Armas Químicas y la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas, o que modifique las atribuciones del Organismo

S/RES/1540 (2004)

Internacional de Energía Atómica o la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas;

6. *Reconoce* la utilidad de las listas de control nacionales eficaces a los efectos de la aplicación de la presente resolución e insta a todos los Estados Miembros a que, de ser necesario, confeccionen cuanto antes listas de esa índole;

7. *Reconoce* que algunos Estados pueden necesitar asistencia para poner en práctica las disposiciones de la presente resolución en su territorio e invita a los Estados que estén en condiciones de hacerlo a que ofrezcan esa asistencia, cuando corresponda, en respuesta a las solicitudes concretas de Estados que carezcan de infraestructura jurídica o reguladora, experiencia en materia de aplicación de las mencionadas disposiciones o recursos para cumplirlas;

8. *Exhorta* a todos los Estados a que:

a) Promuevan la adopción universal, la aplicación integral y, cuando sea necesario, el fortalecimiento de los tratados multilaterales en que sean partes cuyo objetivo sea prevenir la proliferación de las armas nucleares, biológicas o químicas;

b) Adopten normas y reglamentaciones nacionales, cuando no lo hayan hecho aún, para asegurar el cumplimiento de los compromisos que les incumben con arreglo a los principales tratados multilaterales de no proliferación;

c) Renueven y cumplan su compromiso con la cooperación multilateral, en particular en el marco del Organismo Internacional de Energía Atómica, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas como medio importante de tratar de alcanzar y lograr sus objetivos comunes en el ámbito de la no proliferación y fomentar la cooperación internacional con fines pacíficos;

d) Establezcan medios adecuados para colaborar con la industria y el público y para proporcionarles información en lo tocante a las obligaciones que tienen con arreglo a esas leyes;

9. *Exhorta* a todos los Estados a que promuevan el diálogo y la cooperación sobre la no proliferación para hacer frente a la amenaza que representa la proliferación de las armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores;

10. *Exhorta* a todos los Estados, como otro medio para hacer frente a esta amenaza, a que lleven a cabo, de conformidad con su legislación y su normativa nacionales y con arreglo al derecho internacional, actividades de cooperación para prevenir el tráfico ilícito de armas nucleares, químicas o biológicas, sus sistemas vectores y los materiales conexos;

11. *Expresa su propósito* de vigilar atentamente la aplicación de la presente resolución y, en el nivel adecuado, adoptar las medidas adicionales que puedan ser necesarias con tal fin;

12. *Decide* seguir ocupándose de la cuestión.



OEA

Más derechos
para más gente

ISBN 978-0-8270-7374-6

Diseñado e impreso por OSGA/DCMM Center