

Madrid, 10 de noviembre de 1975.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

ASESORIA JURIDICA INTERNACIONAL

ASUNTO: Comercio de armamento. Interpelación parlamentaria.

nº 3.128

Ulmo. Señor:

En comunicación interior de fecha 6 de los corrientes se solicita el dictamen de esta Asesoría Jurídica Internacional respecto a la interpelación presentada al Congreso por los diputados socialistas Sres. Alonso, Marín y Solana y las preguntas formuladas ante la Mesa del Congreso por el diputado comunista Sr. Gallego.

El primero de dichos documentos no plantea en realidad ninguna cuestión que pertenezca a la esfera del Derecho internacional, puesto que tras señalar que la opinión pública está seriamente preocupada por la exportación de armas y explosivos desde puertos y aeropuertos españoles, recuerda que la actual regulación de nuestras exportaciones está basada en las disposiciones del Decreto 974/71 que responsabiliza a la Junta Reguladora de Exportación de Armas y Explosivos para la ejecución de nuestra política en la materia, señalando que deberá tener en cuenta las circunstancias del país de destino final de las armas y el comprador extranjero en cuanto afecten a nuestra política internacional. Tras estas afirmaciones los diputados muestran su asombro por la "aparente ausencia de control en este tipo de exportaciones, máxime cuando la política de exportación de armas es, en determinadas ocasiones, un elemento definitorio de la política internacional del Estado". Consi

deran también incomprensible que determinadas empresas puedan comerciar con armas y explosivos "poniendo en peligro los intereses nacionales y colocando a nuestro país, en ciertos supuestos, en una situación delicada dentro de la propia comunidad internacional". Sin embargo se abstienen de señalar ningún supuesto concreto y tampoco se refieren a la preocupación de la opinión pública no ya por las exportaciones sino por eventuales importaciones clandestinas.

La petición final del grupo socialista del Congreso es que el Gobierno explique en la Cámara cuál es su política en materia de exportación de armas y explosivos y su capacidad de control sobre la misma.

La respuesta a esta petición parece estar ya contenida en la nota para el Sr. Ministro de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de fecha 9 de octubre de 1978. Dicha nota, que expone con suficiente claridad los criterios en los que se basan las cuatro excepciones que el Ministerio de Asuntos Exteriores opone a la autorización de ciertas exportaciones en el seno de la Junta de Exportación de Armas, no deja ver con claridad si esos criterios pueden afirmarse que son criterios político-gubernamentales, como debieran ser, o si se trata de una mera posición del Ministerio de Asuntos Exteriores no respaldada por una decisión del Consejo de Ministros.

Al margen de lo anterior no dejan de extrañar las observaciones contenidas en la pág. 3ª de dicho informe de las que resulta que al parecer ni la Junta de Exportación de Armas -que debería ser considerada como instrumento gubernamental para la ejecución de su política en la materia- ni el Ministerio de Asuntos Exteriores, responsable de la propuesta y realización de la política exterior del Estado, de conformidad con las decisiones del Gobierno, tienen, ni está previsto que tengan, posibilidad de intervenir para autorizar o denegar las exportaciones del material excedente

procedente del Ejército Español que realice directamente el servicio Comercial de Industrias Militares. Ello significa que el Ministerio de Defensa y el propio Servicio Comercial de Industrias Militares pueden exportar ese material también al margen de consideraciones relativas a la política internacional y la acción exterior del Estado.

2) Pero más sorprendente es aún que ni la Junta de Exportación de Armas ni este Ministerio de Asuntos Exteriores tengan tampoco intervención en la venta de material "de muy reciente adquisición". Según informa la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales en su citada nota, este material es perteneciente al Ejército Español y éste lo entrega a un adquirente extranjero a petición del fabricante, sin que conste cuáles sean los trámites que permitan tan extraña operación.

3) Por último, tampoco existe control de la Junta de Armas o de este Departamento en el tráfico de armas o material militar en cuyo transporte intervengan empresas españolas. Esto no sería anómalo en el caso de material transportado por transportistas españoles entre un origen y un destino extranjero, pero sí parece extraño y peligroso cuando se trate de material que pase por España, aunque sea en régimen de importación temporal.

De estas tres graves lagunas en la intervención de los órganos estatales encargados de la regulación del tráfico y especialmente de la exportación de armamentos desde España, sea cual sea su origen, se deduce una clara insuficiencia de los mecanismos destinados a permitir que el Gobierno español pueda vigilar y controlar esos tráficos en la medida necesaria, tanto para asegurar la realización de una política coherente en la materia como para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

Tres graves
lagunas

Por lo que respecta a la primera de las dos cuestiones que se acaban de señalar, es evidente que esta Asesoría Jurídica Internacional carece totalmente de competencia para ocuparse con más amplitud del tema.

En cuanto a la segunda debe formular las siguientes consideraciones: Según el Derecho internacional no parece haber duda de que salvo en los casos expresamente previstos los Estados están autorizados a realizar la política que estimen pertinente en materia de importación y exportación de material de guerra, armas, explosivos, pertrechos militares, etc., en otras palabras, no existe ninguna regla general que les imponga ninguna limitación en la materia. Sin embargo existen algunas excepciones, ante todo las que derivan de las reglas relativas a la neutralidad en tiempo de guerra. Sin embargo estas limitaciones son muy concretas y tan sólo prohíben que un Estado neutral, directa o indirectamente suministre a un beligerante buques de guerra, municiones o material de guerra de cualquier clase (Convención XIII de La Haya, art. 6) mientras que el Convenio V, art. 7 establece que una potencia neutral no está obligada a impedir la exportación o tránsito hacia cualquiera de los beligerantes de armas, municiones o en general cualesquiera suministros que puedan ser utilizados para fines militares.

Guerra
internacional
na (el)

Evidentemente ello no impide que los Estados, que no están obligados a permitir esos suministros, en el uso de su libre discreción soberana decidan prohibirlos. Tan sólo cabría discutir en este supuesto si la obligación de imparcialidad que conlleva la neutralidad exige que la prohibición se extienda por igual a los suministros destinados a ambos beligerantes.

En el supuesto de las guerras civiles el Derecho internacional no es tan preciso, salvo en el caso de que ambos bandos en la guerra sean reconocidos como beligerantes, en cuyo caso se aplicarían las mismas normas que en

Guerra
civil

tiempo de guerra. Si no se ha producido el reconocimiento como beligerantes de los insurgentes surge el problema de la obligación de no intervención en los asuntos internos del que puede deducirse que los Estados extranjeros estarían autorizados a suministrar material de guerra al Gobierno reconocido, pero no a los insurgentes. Sin embargo debe hacerse notar que, como en el caso anterior, tampoco existe una obligación de suministrar armamento, ni tampoco la de permitir que los nacionales del Estado lo hagan, por lo que el Estado, en el ejercicio de su poder soberano, puede abstenerse de y también prohibir a sus nacionales la exportación de armas con destino a un país en guerra civil.

Evidentemente estas reglas están condicionadas en la actualidad por las obligaciones que han aceptado los Estados miembros de las Naciones Unidas y esencialmente las que derivan del art. 25 de la Carta en relación con el capítulo 7º.

Del breve resumen que antecede se deduce que a juicio de esta Asesoría Jurídica Internacional están perfectamente justificadas las cuatro excepciones a que se refiere el informe de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

a) La primera de ellas, relativa a Sudáfrica y Rhodesia obedece evidentemente al propósito y a la necesidad de cumplir la obligación que recae sobre España en virtud de lo dispuesto en el art. 25 de la Carta de las Naciones Unidas de dar efectividad a los embargos decretados en ambos casos por el Consejo de Seguridad. Sobre ambas cuestiones informó esta Asesoría en momento oportuno (informes núms. 2.997, de 16 de enero de 1978 dirigido al Director General de Organizaciones y Conferencias Internacionales, y núm. 2.561, de 24 de septiembre de 1974, dirigido al Director General de Relaciones Económicas Internacionales y relativos, respectivamente, a Sudáfrica y a Rhodesia) y La segunda excepción,

Nicaragua y Líbano, no es debida, a diferencia de la anterior, a una obligación internacional aceptada por España, sino que refleja una decisión política no condicionada internacionalmente y que responde al criterio perfectamente legítimo expuesto en el propio informe tantas veces citado: "no autorizar exportaciones a países en los que se desarrolla algún tipo de guerra civil".

c) La tercera excepción, relativa a Marruecos, Mauritania y Argelia, está también amparada en una decisión política perfectamente clara y coherente y que en el propio informe se dice es debida a un "embargo de armamento decretado por el Gobierno español". Obviamente el embargo es debido a consideraciones de política exterior relativas a la situación en la zona.

d) Por último, la cuarta excepción se refiere a países en guerra. Como se ha explicado anteriormente el Estado tiene una obligación internacional de no suministrar armas ni equipos militares a países en guerra, pero no está obligado a impedir que sus nacionales lo hagan. Sin embargo, nada le impide extender la prohibición a esos nacionales. Esto es lo que se ha hecho al establecer ese criterio, que por lo demás es también seguido en sus leyes de neutralidad por otros muchos países.

Por consiguiente estima esta Asesoría Jurídica Internacional que los criterios establecidos para la actuación del representante de este Departamento ministerial en la Junta Reguladora de Exportación de Armas son correctos y adecuados, puesto que tienen en cuenta las obligaciones internacionales que recaen sobre España en los casos en que tales obligaciones existen, siendo de legítima discreción política los otros.

Naturalmente, ello no responde a posibles objeciones en cuanto a la operatividad y eficacia de la Junta Reguladora, pero como se ha indicado anteriormente, es cuestión

que rebasa las competencias de esta Asesoría, ni tampoco a posibles desarrollos de los autores de la interpelación en cuanto a los criterios políticos en los que se basan las excepciones actualmente establecidas. Este segundo aspecto de la cuestión será examinado con mayor amplitud al tratar del segundo de los documentos parlamentarios remitidos a esta Asesoría.

Este segundo documento, presentado por el diputado del grupo parlamentario comunista Sr. Ignacio Gallego Bezares contiene tres preguntas dirigidas al Sr. Ministro de Asuntos Exteriores. La primera inquiriere cuáles son los criterios que se emplean para decidir la venta o no de material militar español a los países solicitantes del mismo. La respuesta a esta pregunta no ofrece dificultades técnicas y bastaría con exponer los cuatro criterios antes examinados en relación con la moción del grupo socialista. No obstante, las dos preguntas subsiguientes y sobre todo la exposición que precede a las preguntas muestran claramente que se trata de una cuestión esencialmente política y que el propósito del preguntante es reprochar al Gobierno, no ya una eventual insuficiencia del mecanismo de inspección y decisión, sino el hecho de que no parezca que se dé la relevancia deseada por el autor de la moción al respeto de los derechos humanos, reconocidos en los tratados y convenios internacionales, en los países candidatos a recibir armamento. Es evidente que el Sr. Gallego desea que el Gobierno español haga una declaración de culpabilidad, si no ha tenido en cuenta ese criterio, y adopte en lo sucesivo un criterio basado en la prohibición de la exportación de material militar a "regímenes que violan y conculcan sistemáticamente los derechos y libertades de la persona".

El Sr. Gallego se refiere en la argumentación aducida para justificar sus preguntas a un envío de armas a

la República de Chile y a la suposición de que España "sigue suministrando armas al régimen de Somoza". Sobre esa base pide que las operaciones de venta de armas estén sometidas al control parlamentario, como toda la política exterior y aduciendo el reciente discurso del Ministro de Asuntos Exteriores español ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, del que cita unas frases, expresa su asombro por el hecho de que la España democrática suministre sún material militar "a Estados, Gobiernos y regímenes que han utilizado este material precisamente para violar los más elementales derechos humanos del pueblo sobre el que ejercen su dominación".

En pocas palabras, puede resumirse toda la moción en una petición apremiante para que el Gobierno español incluya entre las causas de prohibición de exportación de material de guerra, el hecho de que en el país de destino no se respeten los derechos humanos.

Según se desprende de la documentación que se ha facilitado a esta Asesoría y que se refiere a Estados Unidos, Bélgica, Holanda, Suecia, Italia, Suiza y Canadá, cuatro de ellos (Holanda, Suecia, Italia y Suiza) incluyen esa prohibición de manera expresa. Bélgica, que tiene establecida una prohibición para los países "sensibles", puede incluir en esta categoría a los países en los que no se respeten los derechos humanos, y Canadá no ha establecido reglas fijas decidiendo en cada caso según las circunstancias.

Recordando las consideraciones jurídicas hechas en la primera parte de este informe, no cabe duda de que un Estado, respetando sus obligaciones internacionales cuando éstas existan, es decir, en los supuestos señalados, puede decidir libremente sobre las exportaciones de armas que él mismo realice así como someter a sus nacionales al régimen que libremente determine. Por tanto es perfectamente legítimo adoptar una decisión destinada a prohibir las exportaciones a determinados países o a los países en los que exis

tan determinadas situaciones o incluso a todos los países. Son motivaciones exclusivamente políticas, posiblemente matizadas por consideraciones económicas y también morales, las que se tendrán en cuenta. No es misión de esta Asesoría examinar ninguna de ellas y ha de limitarse a subrayar la legitimidad de cualquier decisión, positiva o negativa que se adopte, mientras no suponga el incumplimiento de una obligación internacional. Una vez subrayado lo anterior cabe examinar si existe en esta materia alguna obligación internacional derivada de normas que prohíban o restrinjan la exportación de armas hacia países en los que no sean respetados los derechos humanos. La existencia de una norma general, perteneciente al "ius cogens" parece más que dudosa. Ni las solemnes afirmaciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ni los Pactos Internacionales establecidos en el contexto de las Naciones Unidas, ni los Convenios regionales en los que España es parte, contienen ninguna norma en este sentido ni puede deducirse de ninguno de ellos la posibilidad de un mecanismo internacional sancionador que pueda obligar a los Estados partes a adoptar medidas como la que es objeto de este informe, salvo en el caso de la Carta de las Naciones Unidas. Ahora bien, el mecanismo que establece la Carta no impone obligaciones a los Estados más que en el supuesto de que el Consejo de Seguridad en el ejercicio de las atribuciones que le incumben de conformidad con el capítulo 7º de la Carta adopte decisiones que vinculen a los Estados miembros en virtud de la obligación aceptada por éstos al suscribir la Carta, de acuerdo con lo previsto en el art. 25 de ella. Ello hace que tales decisiones sólo puedan producirse en los casos extremadamente graves en los que la violación sistemática de los derechos humanos en un país produce una situación de amenaza para la paz. Ello ha ocurrido así en dos supuestos, los de Africa del Sur y Rhodesia. En ambos casos el

Consejo de Seguridad ha adoptado resoluciones que contienen decisiones vinculantes para los Estados miembros en virtud del art. 25. En ambos casos el Consejo de Seguridad se ha referido en el preámbulo de las respectivas resoluciones, aunque de modo indirecto, a la violación de los derechos humanos. (Resoluciones 418 (1977) y 253 (1968)).

Teniendo presente que éstas son las únicas obligaciones internacionales que recaen sobre España y que han sido tenidas en cuenta al establecer los criterios utilizados por el representante de este Departamento ministerial en la Junta de Exportación de Armas, podría afirmarse que el Ministerio de Asuntos Exteriores está teniendo en cuenta ese criterio en la medida en que los mecanismos institucionales de la comunidad internacional han decidido deba ser tenido en cuenta.

Pero ello no debe hacer olvidar que las preguntas del Sr. Gallego tienen un alcance mucho mayor.

En efecto, de las explicaciones contenidas en el escrito del Sr. Gallego resalta su deseo de justificar una eventual prohibición de exportación de armas con destino a ciertos países en la orientación política manifestada por el Gobierno español al proclamar su voluntad de colaborar en la defensa de los derechos humanos y especialmente en la afirmación de que es necesario controlar internacionalmente el respeto de esos derechos y, citando aquí las palabras del Ministro de Asuntos Exteriores español, que "no puede alegarse que se trata de una materia de la exclusiva competencia interna de los Estados; la supresión flagrante de los derechos fundamentales, allá donde se realice, constituye una amenaza para la paz".

Debe distinguirse dos aspectos en esta argumentación. El primero de ellos, en cuanto manifestación de una aspiración y una voluntad política, no necesita ser comentado por

esta Asesoría y el Gobierno español tiene jurídicamente la posibilidad de actuar como estime conveniente. El segundo aspecto radica en el aparente esfuerzo por justificar una eventual prohibición de venta de armas a esos países en los que no se respetan los derechos humanos subrayando que el propio Ministro de Asuntos Exteriores ha declarado que tal acción no supondría una intervención ilegítima en los asuntos internos de otro país. En realidad no es necesaria tal justificación puesto que, como se ha indicado en el cuerpo de este informe, un Estado no tiene la obligación de exportar armas o de permitir la exportación de armas desde su territorio hacia cualquier otro e incluso puede prohibir tales exportaciones en bloque o fijar los criterios que estime oportunos para permitir exportaciones hacia unos destinos y prohibirlos para otros. Por ello cabría pensar que la argumentación del Sr. Gallego va más bien dirigida a sostener que el Gobierno español está obligado a impedir las exportaciones de armas hacia los países en cuestión si ha de ser consecuente con sus propias manifestaciones en torno al tema de los derechos humanos. En este sentido la cita que hace el autor de las preguntas del discurso pronunciado por el Sr. Ministro de Asuntos Exteriores ante la Asamblea General de las Naciones Unidas es incompleta y aparece aislada de su contexto.

Aunque esta Asesoría Jurídica Internacional, que no participó en la preparación de ese discurso, es evidente que no puede pretender definir exactamente la interpretación y alcance de sus afirmaciones, considera que del propio texto completo de la intervención en materia de derechos humanos se deduce claramente que la idea no es otra sino la de apoyar la tesis absolutamente correcta de que la supresión flagrante de derechos fundamentales constituye una amenaza para la paz y que deben perfeccionarse los mecanismos de control existentes. Pero es bien evidente que se trata de mecanismos internacionales, puesto que "esta gravísima cuestión

de los derechos humanos no puede quedar a merced de criterios selectivos de carácter subjetivo". En el párrafo siguiente del discurso se afirma claramente la convicción de que "el principio de no intervención en los asuntos internos no puede ser invocado para impedir que las violaciones graves de derechos humanos fundamentales sean examinadas por la comunidad internacional" (subrayado de esta Asesoría). Con absoluta corrección lógica se afirma a continuación la decisión de contribuir a "la articulación de procedimientos más eficaces para la protección de derechos humanos". Queda pues perfectamente claro que la manifestación de la voluntad del Gobierno español hecha por su Ministro de Asuntos Exteriores ante la Asamblea General de las Naciones Unidas no es la de legitimar por adelantado cualquier acción que pudiera ser calificada como intervención en asuntos internos de otros países, sino la de asegurar el propósito de cooperar en la adopción de procedimientos internacionales más eficaces, aceptando la tesis de que esa actuación internacional, al amparo de la Carta de las Naciones Unidas, no es a juicio del Gobierno español incompatible con el principio enunciado en el párrafo 7º del art. 2º de la propia Carta.

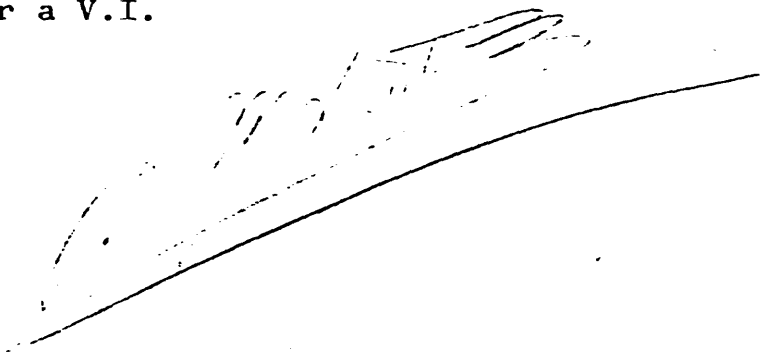
Esta es la tesis admitida por una gran mayoría de la doctrina y en la práctica de numerosos Estados, que sin embargo niegan la legitimidad de la intervención unilateral.

Sin embargo, como se ha indicado antes, la prohibición de exportación de armas hacia determinados países no tiene que ser considerada como una intervención en sus asuntos internos y los Estados pueden actuar con absoluta discrecionalidad siempre que respeten las obligaciones que les impone el Derecho internacional, ya examinadas anteriormente relativas a los casos de guerra, guerra civil o decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El Sr. Gallego menciona también en su exposición el tema del control parlamentario sobre las exportaciones

de armamento y sobre la política exterior, sosteniendo que en un régimen democrático debe existir siempre. Sin embargo no explica si a su juicio la exigencia democrática se refiere a un control anterior a las operaciones de exportación. Un examen de las disposiciones en vigor en otros países no parecería amparar la idea de ese control anterior que, indudablemente, existe a través precisamente de la interpelación parlamentaria, pero no como requisito previo. Por otra parte nada se opone a que el legislativo proponga en el ejercicio normal de sus competencias la adopción de disposiciones legislativas relativas a esa como a cualquier otra materia en las que establezca los criterios que estime adecuados.

Tal es el parecer que esta Asesoría se complace en comunicar a V.I.



ILTMO. SEÑOR SECRETARIO GENERAL TECNICO.-