

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

**EL TRATADO DE COMERCIO DE ARMAS. AVANCES Y RETOS
INSTITUCIONALES DE SU IMPLEMENTACIÓN EN LA REPÚBLICA DE
COSTA RICA (2013-2018)**

NATHALIE GÁBRIELLE ARDÓN ARIAS
LUIS ANTONIO GONZÁLEZ JIMÉNEZ
HILARY JIMÉNEZ NÚÑEZ
LUIS PABLO SOTO CRUZ

*Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Relaciones
Internacionales con énfasis en Política Internacional y con énfasis en Cooperación
Internacional*

Heredia
2019

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

**EL TRATADO DE COMERCIO DE ARMAS. AVANCES Y RETOS
INSTITUCIONALES DE SU IMPLEMENTACIÓN EN LA REPÚBLICA DE
COSTA RICA (2013-2018)**

NATHALIE GÁBRIELLE ARDÓN ARIAS
LUIS ANTONIO GONZÁLEZ JIMÉNEZ
HILARY JIMÉNEZ NÚÑEZ
LUIS PABLO SOTO CRUZ

*Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Relaciones
Internacionales con énfasis en Política Internacional y con énfasis en Cooperación
Internacional*

Heredia
2019

DEDICATORIA

A nuestras familias por el cariño, la confianza y el soporte incondicional que nos han brindado, el cual ha sido indispensable para nuestro desarrollo académico y profesional.

A nuestros amigos y compañeros de vida por el apoyo constante.

SEMINARIO DE GRADUACIÓN

Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales con énfasis en Política Internacional y con énfasis en Cooperación Internacional

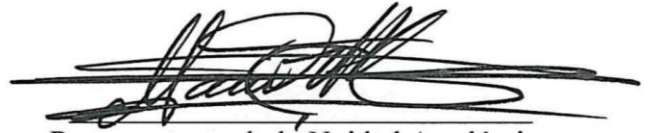
Postulantes

NATHALIE GÁBRIELLE ARDÓN ARIAS
LUIS ANTONIO GONZÁLEZ JIMÉNEZ
HILARY JIMÉNEZ NÚÑEZ
LUIS PABLO SOTO CRUZ

MIEMBROS DEL TRIBUNAL EXAMINADOR



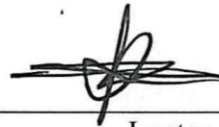
Representante del Decano
Dra. Marta Sánchez López




Representante de la Unidad Académica
M.Sc. María Fernanda Morales Camacho



Director del Seminario
Ph.D. Marco Vinicio Méndez Coto



Lector
Msc. Juan Carlos Méndez Barquero



Lector
Msc. Carlos Humberto Cascante Segura



Sustentante
Bach. Nathalie Gábrielle Ardón Arias



Sustentante
Bach. Luis Antonio González Jiménez



Sustentante
Bach. Hilary Jiménez Nuñez



Sustentante
Bach. Luis Pablo Soto Cruz

17 de septiembre 2019

RESUMEN

El comercio de armas convencionales, como fenómeno multidimensional y transfronterizo, representa uno de los principales retos de las relaciones internacionales. Costa Rica, en su historia contemporánea, se ha caracterizado por la promoción del desarme y la paz, construyendo una imagen y rol externo que le han permitido generar liderazgo moral para la promoción de los derechos humanos, el desarme y la paz internacional. En esta línea, el país se ha posicionado como un defensor tradicional de las iniciativas relacionadas con dichos temas, y el Tratado sobre el Comercio de Armas (en adelante, TCA) no fue una excepción.

El TCA, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 2 de abril de 2013, es un instrumento jurídicamente vinculante que obliga a las Partes a controlar las transferencias de armas convencionales para impedir el que sean utilizadas en actividades delictivas, particularmente que vulneren los derechos humanos, así como prevenir su desvío hacia el comercio ilícito. Este se ha considerado un logro del multilateralismo contemporáneo al posicionar imperativos éticos y morales frente a los intereses de una influyente industria con profundas vinculaciones con las principales economías y Estados con liderazgo militar mundial.

Este Seminario de graduación recurre a un diseño metodológico de carácter cualitativo, empleando un método de inferencia abductivo, caracterizado por la filosofía del realismo científico. El mismo se desarrolló en el marco del Programa de investigación sobre Política Internacional de la Escuela de Relaciones Internacionales, y contó con el apoyo institucional de la Friedrich Ebert Stiftung (FES) en Costa Rica para la generación de sus resultados. De esta forma, la investigación vinculó la dimensión académica con la dimensión práctica, además de ser pertinente para Costa Rica debido a su compromiso en la construcción de un régimen internacional en esta materia, mediante la promoción del TCA.

El seminario tiene como propósito conocer el estado de implementación del TCA en Costa Rica, mediante la comprensión de los avances y desafíos que ha conllevado el proceso desde el 2013 hasta el 2018. Esto incluye una sistematización de la trayectoria histórica del proceso de negociación, adopción, ratificación e implementación del Tratado; un análisis de la vinculación de la política exterior de Costa Rica con la agenda internacional de desarme, y una recopilación de la experiencia país, desde un enfoque institucional, utilizando como insumo un Taller presencial y entrevistas semiestructuradas de profundización, desarrolladas posterior a este.

Con el objetivo de comprender la importancia del TCA tanto para la política exterior de Costa Rica, como para la agenda de desarme internacional, se contextualizan ambas dimensiones, analizando nociones en común como paz y conflicto, seguridad, desarme, tráfico ilícito, entre otras. En consonancia con la permanente abogacía ejercida a lo externo por la aprobación del Tratado, una vez firmado por Costa Rica, la ratificación legislativa tuvo un carácter expedito y sin oposición identificable.

Para un análisis integral de las experiencias del país en la adopción de las disposiciones, así como de los desafíos que podrían presentarse, se identifican las obligaciones legales y los compromisos políticos que conlleva para los Estados ratificar el TCA, concluyendo que existe una alta coincidencia entre las disposiciones que se han adoptado mediante normativa interna, y aquellas dictadas por el tratado.

Dentro de las principales conclusiones, se encuentran la identificación de los desafíos clave, que incluyen la articulación institucional, la estandarización de procedimientos, el desarrollo de capacidades y la definición de la Lista Nacional de Control, entre otros. Asimismo, se resalta la utilidad del ejercicio para definir prioridades de acción en un contexto de competencia por recursos, la importancia de que el país aproveche la institucionalidad internacional construida alrededor de las armas pequeñas y ligeras para dar impulso al proceso de implementación, y el potencial en el mecanismo desarrollado en la investigación para mapear y analizar capacidades trasladables a la implementación de otros instrumentos internacionales.

DESCRIPTORES

•Armas •Comercio internacional •Desarme •Naciones Unidas •Paz •Positivismo
•Postpositivismo •Tráfico ilícito •Tratado

AGRADECIMIENTOS

Al Proyecto en Costa Rica de la Friedrich Ebert Stiftung por apoyar y financiar el Taller “Experiencias institucionales y desafíos nacionales en la implementación del Tratado de Comercio de Armas (TCA) en Costa Rica”.

A las y los funcionarios públicos que aportaron a este Seminario de Graduación durante el Taller “Experiencias institucionales y desafíos nacionales en la implementación del Tratado de Comercio de Armas (TCA) en Costa Rica” y la fase de entrevistas, por su importante labor y vocación.

A nuestros lectores Msc. Carlos Humberto Cascante Segura y Msc. Juan Carlos Méndez Barquero por su tiempo, apoyo y contribución a esta memoria.

A nuestro director de seminario, estimado profesor y amigo, Ph.D. Marco Méndez Coto, por su entera dedicación y gran aporte en cada etapa.

TABLA DE CONTENIDOS

Dedicatoria	ii
Resumen	iv
Descriptores	v
Agradecimientos	vi
Tabla de contenidos	vii
Lista de tablas	ix
Lista de abreviaturas	x
Introducción	1
A. Justificación	2
B. Planteamiento del problema	9
C. Objetivos del seminario	10
Objetivo general	10
Objetivos específicos	10
D. Estructura de la memoria	10
Capítulo I. La construcción teórico-metodológica. Una reflexión sobre la experiencia	12
A. Diseño y reflexión metodológica	12
1. Primera fase: recopilación de fuentes documentales y construcción de entrevistas	14
2. Segunda fase: realización de taller y entrevistas	16
3. Tercera fase: análisis y preparación de memoria	20
B. Aproximación teórica: la política exterior de Costa Rica y la agenda internacional de desarme	20
Capítulo II. El régimen del comercio de armas convencionales. Obligaciones y compromisos del TCA	32

A. Negociación y adopción del Tratado sobre el Comercio de Armas: participación de Costa Rica	32
B. Revisión del discurso de actores relevantes en el marco del proceso de ratificación del Tratado sobre el Comercio de Armas en Costa Rica	39
C. Obligaciones jurídicas y compromisos políticos emanados del Tratado sobre el Comercio de Armas	46
Capítulo III. Experiencias institucionales y desafíos nacionales. La implementación del TCA en Costa Rica	59
A. Las experiencias institucionales	59
1. La experiencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	59
2. La experiencia de la Dirección General de Armamento	62
3. La experiencia de la Dirección General de Aduanas	66
4. La experiencia de la Policía de Control Fiscal	70
5. La experiencia del Ministerio de la Presidencia	74
B. Los desafíos nacionales	77
Conclusiones	81
Referencias bibliográficas	85

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.1. Participantes en el Taller	18
Tabla 1.2. Listado de personas expertas entrevistadas	19
Tabla 2.1. Principales actores del proceso legislativo del TCA y su posición al respecto. 2013	40
Tabla 2.2. Cobertura del periódico La Nación al proceso del TCA. 2013 ^a	43
Tabla 2.3. Compromisos políticos establecidos en los artículos del TCA	53
Tabla 2.4. Incorporación de los compromisos políticos identificados en el TCA en el Decreto Ejecutivo N° 41084-RE-MP-MSP (2018)	57
Tabla 3.1. Principales desafíos en el corto, mediano y largo plazo para la implementación del TCA en Costa Rica	78

LISTA DE ABREVIATURAS

CASA: UN Coordinating Action on Small Arms (Acción de coordinación en armas pequeñas)

CONTROLPAS: Control de Portación de Armas y Seguridad Privada

DGA: Dirección General de Aduanas

DGA-MSP: Dirección General de Armamento del Ministerio de Seguridad Pública

DGC: Desarme General y Completo

DIS: la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional

DUA: Declaración Única Aduanera

FES: Friedrich Ebert Stiftung

IANSA: International Action Network on Small Arms (Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas)

IDDRS: Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración)

MP: Ministerio de la Presidencia

MREC: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

MSP: Ministerio de Seguridad Pública

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OIJ: Organismo de Investigación Judicial

OMA: Organización Mundial de Aduanas

ONG: Organización no gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAC: Partido Acción Ciudadana

PASE: Partido Accesibilidad sin Exclusión

PCF: Policía de Control Fiscal

PFA: Partido Frente Amplio

PLN: Partido Liberación Nacional

PML: Partido Movimiento Libertario

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRN: Partido Restauración Nacional

PUSC: Partido Unidad Social Cristiana

SAS: Small Arms Survey (Encuesta de Armas Pequeñas)

SIPRI: Stockholm International Peace Research Institute (Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo)

SNC: Sistema Nacional de Control

TCA: Tratado sobre el Comercio de Armas

UEI: Unidad Especial de Intervención del Ministerio de la Presidencia

UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)

UNROCA: United Nations Registry of Conventional Arms (Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas)

INTRODUCCIÓN

La presente memoria del Seminario de Graduación aborda el tema del TCA, así como los avances y retos institucionales de su implementación en Costa Rica (2013-2018); en el marco de uno de los principales retos de las Seguridad Internacional: el comercio de armas convencionales en el mundo. Lo anterior, mediante la concreción de los resultados de una investigación en la siguiente memoria, con sus conclusiones y la experiencia de Costa Rica.

En la siguiente memoria, se pretende brindar un aporte para uno de los compromisos jurídicos del país de mayor importancia en la agenda global, en el cual se ve reflejada la temática del desarme y la paz que han sido un eje primordial en la política exterior de Costa Rica, Lo anterior, por ser el TCA uno de los principales logros para la política exterior del país, no solo por el rol de liderazgo que se mantuvo desde su lanzamiento en 2006, consecuente con la legitimidad moral en la promoción del desarme y la paz de país, sino también por el impacto en la gobernanza multilateral en materia de la paz, el desarme y la seguridad internacional.

El TCA establece una serie de compromisos para que los Estados parte puedan cumplir con su implementación, relacionadas a reformas legislativas, establecimiento de sistemas nacionales de control de transferencias de armas, lista nacional de control de armamentos, entre otros, enfocados a dotar al país de herramientas para el control de las transferencias internacionales de armas, específicamente aquellos elementos regulados por el Tratado. Estos mecanismos se materializan para Costa Rica en el Decreto Ejecutivo N° 41084-RE-MP-MSP (2018); por lo que este Seminario de Graduación se plantea como interrogante principal: ¿Cómo ha sido el proceso de implementación del Tratado sobre el Comercio de Armas en Costa Rica en el período 2013-2018? Con este cuestionamiento se establece el objetivo de llegar a comprender los avances y retos institucionales que ha conllevado la implementación del TCA en el período 2013-2018.

Determinar el estado de la implementación del TCA en Costa Rica pretende arrojar dos resultados de interés: una sistematización de la experiencia país, la cual podrá ser compartida con otros Estados para su implementación, e insumos para una futura construcción de una hoja de ruta para concretar el compromiso jurídico y político en relación con el Tratado.

El presente seminario contó con el apoyo institucional del proyecto en Costa Rica de la Friedrich Ebert Stiftung (FES), el cual se concretó en el financiamiento requerido para el desarrollo de un Taller, así como en la generación de productos adicionales enfocados en servir de insumos para la toma de decisiones en la materia. La FES tiene por objetivo desde 1925 fortalecer la democracia y la justicia social, en Costa Rica lo hace desde 1965 por medio de cooperación con actores políticos y sociales.

A. JUSTIFICACIÓN

El comercio de armas convencionales ha representado, históricamente, uno de los principales retos de las relaciones internacionales. Éste se puede considerar como un fenómeno multidimensional que, si bien tiene implicaciones de orden económico, también genera consecuencias relacionadas con el desarrollo y sus asimetrías, el respeto y promoción de los derechos humanos, el inicio y persistencia de conflictos armados, así como el debilitamiento del Estado de derecho, motivado por transferencias ilícitas de armas a nivel global y sus vinculaciones con grupos criminales o terroristas. El Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés) estimó que el gasto militar mundial alcanzó USD 1.822 miles de millones en 2018, lo que equivale al 2.1 por ciento del PIB global o USD 239 por persona (2019a).

Considerando el contexto regional centroamericano, si bien es cierto actualmente no existen conflictos armados activos en ninguno de los países, los niveles de violencia continúan siendo altos, particularmente en el Triángulo Norte. Según un estudio desarrollado por UNODC sobre delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe (2012), el 77% de todos los homicidios de la región son cometidos con arma de fuego. Tomando en cuenta que, de estas armas, se estima que un 56% (equivalente a 2,8 millones) no están registradas, la importancia de regular sus

transferencias es medular para reducir los niveles de violencia que erosionan la calidad de vida de los habitantes de estos países.

Según las estadísticas del estudio, la mayoría de las armas utilizadas por los delincuentes son pistolas, cuya fuente, a diferencia de los rifles de asalto y otras armas de corte más militar, son compradas legalmente, principalmente en los Estados Unidos, y sólo más tarde son desviadas al uso ilícito. Por ende, se señala al desvío de armas, tanto desde el mercado civil lícito como desde las armerías de la policía local y del ejército, como la mayor problemática del comercio de armas en la región (ibid.).

Adicionalmente, se resaltan dos condiciones agravantes: por una parte, una importante asimetría regulatoria entre los países, que promueve que armas compradas legalmente en un país sean transportadas ilegalmente a otro por una ganancia, creando oportunidades para la delincuencia organizada. Por otra parte, la reducida tasa de incautación que las autoridades de la región han conseguido, de aproximadamente 16,000 armas por año, la cual implica que, sin considerar el ingreso de armas adicionales, tomaría 188 años en retirar todas las armas ilícitas de las calles (ibid.).

Estas circunstancias se agravan tanto por el aumento de las importaciones de armas en México, Centroamérica y el Caribe, las cuales han aumentado en un 49% entre 2014 y 2018, comparado con los cinco años anteriores (BBC, 2019); como por el comercio intrarregional. El estudio de UNODC estima que el 36% de las armas de fuego ilegales traficadas a Colombia tienen su origen en Centroamérica, en particular en Nicaragua y Panamá, y su principal ruta de transporte terrestre marítima, pasa por Costa Rica (2019), subrayando la relevancia de que el país asuma un papel activo ante este panorama.

Costa Rica, en su historia contemporánea, se ha caracterizado por la promoción del desarme y la paz, siendo un hito fundacional la abolición de las fuerzas armadas el 1 de diciembre de 1948, en una época marcada por pugnas geopolíticas entre las superpotencias que definían la política internacional durante el Siglo XX. A esta trayectoria política se aunaría la proclama presidencial de neutralidad perpetua, activa y desarmada de 1983 (Alfaro 2011) y el rol de liderazgo en la consecución de los acuerdos de paz en Centroamérica, luego de guerras domésticas que desgarraron las sociedades del istmo e impactaron su posterior desarrollo social y económico. Sobre estos elementos se ha construido la imagen y el rol externo de Costa Rica, que a su vez

le han permitido generar liderazgo moral para la promoción de los derechos humanos, el desarme y la paz internacional.

Durante la segunda Administración Arias Sánchez (2006-2010), Costa Rica ocupó un asiento como Miembro no permanente del Consejo de Seguridad, lo que permitió al país generar incidencia y promover una agenda de desarme y control de armamentos a nivel global. Para ello se aprovecharon dos elementos: en primera instancia, el Código Internacional de Conducta sobre Transferencias de Armas de 1997, liderado por premios Nobel de la Paz, y en segunda instancia, la falta de aplicación hasta ese entonces, de la Carta de Naciones Unidas, que considera como una necesidad reducir el «desvío de recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos» (1945; art. 26), y a la vez, llama al Consejo de Seguridad a elaborar «planes (...) para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos» (ídem).

En esta coyuntura se promovió la propuesta de “Consenso de Costa Rica” que pretendía «premiar a los países en vías de desarrollo, pobres o de renta media, que desvíen cada vez menos recursos económicos y humanos a la compra de armamentos, tal y como lo manda el artículo 26 de la Carta de las Naciones Unidas» (Stagno 2013; 237), y la puesta en agenda de la negociación de un *Tratado de Comercio de Armas*, que ya para 2003 se avizoraba como un mecanismo para codificar las «obligaciones existentes en materia de derecho internacional potencialmente aplicables a la transferencia de armamentos [y] proscribir aquellas transferencias que tienen como destino Estados —e incluso grupos— que estuvieran al margen del derecho internacional» (Stagno 2013; 231).

El *momentum* que culminó en la firma del Tratado, inició con la aprobación de la resolución A/RES/61/89 (2006) de la Asamblea General, el 6 de diciembre de 2006, titulada: “Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales”, patrocinada por Argentina, Australia, Costa Rica, Finlandia, Japón, Kenia y el Reino Unido. Dicha resolución reconocía que «la ausencia de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales es un factor que contribuye a los conflictos, el desplazamiento de

personas, el delito y el terrorismo, y por ende socava la paz, la reconciliación, la seguridad, la estabilidad y el desarrollo sostenible» (Woolcott 2015; 2).

Debido a la complejidad del tema y los intereses políticos, comerciales, militares y estratégicos involucrados, iniciativas en instancias como el Consejo de Seguridad, o condicionadas a la toma de decisiones por consenso, no tuvieron éxito en alcanzar el resultado planteado. Esto fue evidente en la Conferencia Diplomática Final sobre el Tratado del Comercio de Armas, celebrada del 18 al 28 de marzo 2013 en Nueva York. Durante esta reunión, y a pesar del trabajo del Grupo de Expertos Gubernamentales, en el 2008; del Grupo de Trabajo de composición abierta, en 2009; del Comité Preparatorio a lo largo de cuatro períodos de sesiones (2010-2012) y de la Conferencia Diplomática, celebrada del 2 al 27 de julio de 2012; no se logró adoptar el texto base en los días asignados, ya que la República Islámica de Irán, la República Árabe Siria y la República Popular Democrática de Corea bloquearon el consenso y por ende, la adopción del instrumento.

Posteriormente, el texto base fue presentado para su consideración en el 67º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, donde se aprobó por una amplia mayoría el Tratado en el 2013, por medio de la resolución A/RES/67/234 B, bajo el tema 94 de la agenda: Desarme general y Completo. Este Tratado ha sido considerado uno de los principales éxitos en la diplomacia multilateral costarricense no solamente por reflejar sus aspiraciones y sus valores, sino por consistir en un instrumento jurídicamente vinculante que facilita el control del comercio de armas con el propósito de evitar su desvío hacia Estados que incumplan pautas de comportamiento vinculadas con el respeto de los derechos humanos, y además propenda a la reducción del gasto en armamento, para que se pueda redirigir hacia el desarrollo económico, social y cultural, particularmente de los países de menor desarrollo.

El TCA fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 2 de abril de 2013 y entró en vigor el 24 de diciembre de 2014, noventa días después de que la quincuagésima ratificación fue depositada. El TCA es un instrumento jurídicamente vinculante que obliga a las Partes a controlar las importaciones y exportaciones de armas convencionales con el propósito de impedir el tráfico ilícito y prevenir el desvío

de estas para cometer delitos de lesa humanidad u otras infracciones graves a los Convenios de Ginebra de 1949 (Tratado sobre el Comercio de Armas 2013, 3).

El TCA ha sido un logro del multilateralismo contemporáneo, por cuánto ha debido posicionar imperativos éticos y morales frente a los intereses de una industria muy influyente como la armamentista, con profundas vinculaciones con las principales economías y Estados con liderazgo militar mundial. Es de reconocimiento general que Costa Rica ha mantenido una voz consistente y con legitimidad en la promoción del desarme y la paz, y que mantuvo un rol de liderazgo desde el lanzamiento inicial de las negociaciones en 2006, hasta su puesta en común, aprobación y entrada en vigor.

Si bien es cierto esto representa un hito, debe decirse que el TCA va mucho más allá de su adopción formal, implicando para los Estados Parte una serie de compromisos vinculados con la armonización legislativa, la construcción de sistemas nacionales de control de transferencias de armas, la confección y difusión de su lista nacional de control de armamentos, el desarrollo de evaluaciones objetivas para las exportaciones, la cooperación mediante información o asistencia técnica solicitada por los Estados Parte así como la Secretaría del Tratado, la emisión de licencias o autorizaciones para la participación de terceros en las distintas fases de la transferencia de armas convencionales, el establecimiento de sistemas de registro de armas, así como el envío de informes anuales a la Secretaría, entre otros.

Como pieza esencial en la operativización del TCA, el 14 de mayo de 2018, en Costa Rica se aprobó mediante Decreto Ejecutivo N° 41084-RE-MP-MSP (2018) el establecimiento del “Sistema Nacional de Control y creación de su Ente Rector para la implementación del Tratado sobre el Comercio de Armas”. Este instrumento ordena el establecimiento de este sistema de gestión y coordinación interinstitucional, en seguimiento de lo estipulado por los artículos 3, 4 y 5 del TCA, con el fin de «evaluar las transferencias internacionales de los elementos controlados, de conformidad con las disposiciones de dicho Tratado» (Decreto Ejecutivo N° 41084-RE-MP-MSP 2018; art. 3).

Este instrumento normativo tiene un carácter más de gobernanza que regulatorio, puesto que las responsabilidades y compromisos que debe cumplir Costa Rica ya los estipula claramente el TCA. Por tanto, el contenido se enfoca más a establecer la

organización, competencia, funciones y procedimientos por los cuales se regirá el sistema mediante el cual se aplicará dicho tratado.

Como parte del sustento aportado para la emisión del Decreto, a través de los considerandos, el gobierno señala una serie de elementos importantes para entender la orientación que las autoridades potencialmente estarían tomando respecto al tema. Algunos de estos son: el desarme y la no proliferación y el control de armamentos como pilares de la política exterior costarricense; el deber de que el Tratado se interprete de manera integral con otros instrumentos internacionales complementarios en materia de transferencias y tráfico ilícito de armas; la necesidad de que el Sistema Nacional de Control (SNC) sea integral, eficaz, eficiente y transparente, además de interdisciplinario e inclusivo, resaltando que en Costa Rica el cumplimiento de estos objetivos sólo puede ser garantizado mediante un mecanismo que implique coordinación interinstitucional, especialmente con los organismos de control e investigación, las otras ramas del poder público y diversos sectores de la sociedad; y el imperativo de que este esfuerzo sea consonante con el objetivo específico 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS), el cual pretende reducir significativamente las corrientes ilícitas de armas para 2030 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo s.f.).

En conjunción con el objetivo, los otros dos contenidos esenciales del instrumento son la organización del sistema, y sus procedimientos. En este se establece que el SNC está conformado por el Ente Rector, la Secretaría Ejecutiva y el Comité de Evaluación y Verificación, además de la Dirección General de Armamento del Ministerio de Seguridad Pública (en adelante, DGA-MSP), que funciona como una Unidad Técnica. Asimismo, cuenta con un Mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, integrado por instituciones u órganos del Poder Ejecutivo y de los otros poderes del Estado, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y socios, que se inviten como instituciones de apoyo u observadores permanentes.

El Ente Rector está integrado de manera permanente por los y/o las jefes de los Ministerios de la Presidencia, Relaciones Exteriores (en adelante, MREC) y Seguridad. Se reúne ordinariamente 1 vez al mes y extraordinariamente cuando se considere necesario. Su Presidencia rota cada 6 meses y el MREC ejerce la Secretaría Ejecutiva, que se establece como Punto de Contacto Nacional para el TCA. Tiene entre sus

funciones acordar los parámetros objetivos sobre las transferencias de elementos controlados, definir posturas nacionales sobre el tema, evaluar toda transferencia de elementos controlados que tenga como país de origen, destino, tránsito o transbordo Costa Rica, para su aprobación o desaprobación, solicitar la creación de un registro de operadores y aprobar los informes que se remiten a la Secretaría de la ONU según lo solicita el TCA.

El Comité de Evaluación y Verificación lo conforman representantes de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional (DIS), la Unidad Especial de Intervención (UEI) del Ministerio de la Presidencia (MP), la DGA-MSP y otras unidades especializadas del MSP, además de la Secretaría Ejecutiva. Su función es realizar una evaluación preliminar, análisis de riesgo y análisis de valoración estratégica prospectiva de los trámites de transferencias de elementos controlados.

En cuanto al procedimiento, el mecanismo describe con relativo detalle el flujo de trabajo que se espera establezca el sistema. En general, tras recibir la solicitud, el órgano técnico realiza un informe con los datos relevantes, para informar la evaluación preliminar del Comité de Evaluación y Verificación. Con base en dicho informe y los criterios establecidos tanto por el Decreto como mediante decisiones adicionales del Ente Rector, este comité emite su evaluación, donde determina el nivel de riesgo existente en la transferencia. Con dichos insumos, la Secretaría presenta al Ente Rector un Informe de Evaluación Preliminar que recomiende la aprobación o denegación de la transferencia. El Ente Rector toma la decisión vinculante, y se les comunica a las partes para lo que corresponda en la emisión de permisos u otras actividades relacionadas.

Finalmente, el Decreto Ejecutivo también estipula que el Ente Rector deberá emitir un Manual de Procedimientos, que incluya la regulación de los términos y categorías necesarias para la evaluación de las transferencias internacionales, así como la regulación del certificado de usuario final y la declaración de usuario final. Este manual debe ser emitido a más tardar un año después de la entrada en vigor del Decreto, y establece al Poder Ejecutivo un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del Decreto para emitir la Lista Nacional de Control que requiere el TCA.

Estas disposiciones finales resultan complementos valiosos al instrumento, pues mediante el desarrollo de un manual de procedimientos para ordenar el trabajo conjunto

de las diversas dependencias e instituciones encargadas de poner en práctica las disposiciones del Tratado, se establecen de manera clara las personas funcionarias responsables, los tiempos de respuesta, el flujo de información y los productos esperados de cada acción. Lo anterior no solo otorga claridad para las personas funcionarias y seguridad jurídica para los actores externos, incluso internacionales, involucrados en las transferencias de armas, sino que crea un repositorio de conocimiento institucional que permite continuar con la consolidación del proceso incluso si existen cambios de personal, y permite una constante revisión y mejora que promueve la cooperación y acción responsable de las partes según lo plantea el artículo 1 del TCA.

Debido al compromiso demostrado por Costa Rica con el desarme, la paz y la seguridad internacional, este Seminario de graduación tiene como propósito conocer el estado de implementación del TCA a nivel nacional, lo que permitirá por una parte, conocer las experiencias costarricenses que potencialmente puedan ser transmitidas mediante asistencia técnica a terceros Estados para fortalecer el régimen jurídico internacional, y por otra parte, identificar insumos para una hoja de ruta con la cual el país desarrolle los compromisos jurídicos y políticos adquiridos en consideración de sus capacidades y posibilidades.

Se encuentran los resultados de estos ejercicios que dieron paso a reconocer los avances y desafíos de la implementación del ATT en el apartado final, para de esa forma relacionarlas con las experiencias o buenas prácticas en cuanto a la implementación del instrumento jurídico, lo anterior como insumos del taller y las entrevistas.

B. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Cuáles han sido los avances y desafíos que ha conllevado para Costa Rica la implementación del Tratado sobre el Comercio de Armas en el período 2013-2018?

C. OBJETIVOS DEL SEMINARIO

OBJETIVO GENERAL

Comprender los avances y desafíos que ha conllevado para Costa Rica la implementación del Tratado sobre el Comercio de Armas en el período 2013-2018.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Sistematizar la trayectoria histórica del proceso de negociación, adopción, ratificación e implementación del Tratado sobre el Comercio de Armas en Costa Rica.
2. Vincular la política exterior de Costa Rica con la agenda internacional de desarme para comprender la importancia del Tratado sobre el Comercio de Armas
3. Conocer las experiencias institucionales y los desafíos nacionales, de las principales instancias gubernamentales involucradas en el proceso de implementación del Tratado sobre el Comercio de Armas en Costa Rica en el período 2013-2018

D. ESTRUCTURA DE LA MEMORIA

El primer capítulo desarrolla y ofrece una reflexión en torno al diseño metodológico del proceso, como un aporte para futuras investigaciones. Además, se realiza una explicación de las fases metodológicas utilizadas durante el proceso hasta llegar al resultado final.

En este apartado se describe el Taller presencial, el cual tiene sus respectivas guías metodológicas, con las etapas de la actividad, las preguntas relevantes, los tiempos y espacios para su correcto aprovechamiento. Se encontrará a su vez los instrumentos de entrevistas semiestructuradas para personas expertas o referentes institucionales clave en el éxito de la implementación del Tratado en Costa Rica, especialmente aquellas vinculadas con instituciones indicadas en el SNC. Estas están enfocadas a llenar los vacíos de información identificados en la revisión bibliográfica y derivados del Taller.

Este capítulo concluye con un recuento de las principales ideas y conceptos que guiaron su desarrollo investigativo en una contextualización teórica del objeto en estudio. Por lo que, finalmente, se busca realizar una aproximación teórica que busque

vincular la política exterior de Costa Rica con la agenda internacional de desarme para comprender la importancia del Tratado sobre el Comercio de Armas; esto por medio de un análisis teórico, brindado a raíz de la revisión los documentos institucionales, así como discursos políticos que expresen la posición del país en el período de estudio.

En el segundo capítulo se analiza el régimen del comercio de armas convencionales y se exponen las obligaciones y compromisos de Costa Rica en el marco del TCA. Para esto se sistematiza la trayectoria histórica del proceso de negociación, adopción, ratificación e implementación del Tratado sobre el Comercio de Armas que llevó Costa Rica.

Con esto, se busca realizar una comparación entre las propuestas de Costa Rica y el texto final del TCA, con el fin de valorar los intereses nacionales durante la negociación y aprobación de Tratado.

Agregado a lo anterior, se identifican las obligaciones jurídicas y compromisos políticos emanados del Tratado sobre el Comercio de Armas para el país; la base fundamental será en el análisis de fuentes principalmente documentales y de memorias de las gestiones vinculadas con el Consejo de Seguridad, con el TCA.

Por último, el tercer capítulo, recupera la experiencia país, desde un enfoque que brinde señalar los retos institucionales enfrentados durante todo el proceso, pero también en prospectiva para la toma de decisiones en los compromisos emanados del tratado que todavía están pendientes.

CAPÍTULO I. LA CONSTRUCCIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA. UNA REFLEXIÓN SOBRE LA EXPERIENCIA

El Seminario de Graduación consistió en una experiencia teórica-práctica mediante la cual el equipo de investigación promovió y facilitó espacios para el diálogo e intercambio entre la academia y la implementación institucional-nacional en torno al TCA, que reviste especial relevancia para Costa Rica por el liderazgo que asumió en el génesis de este instrumento. El Capítulo I desarrolla y ofrece una reflexión en torno al diseño metodológico del proceso, como un aporte para futuras investigaciones. Además, realiza un recuento de las principales ideas y conceptos que guiaron su desarrollo.

A. DISEÑO Y REFLEXIÓN METODOLÓGICA

El Seminario de Graduación se desarrolló en el marco del Programa de investigación sobre Política Internacional de la Escuela de Relaciones Internacionales, y contó con el apoyo institucional de la Fundación Friedrich Ebert en la generación de sus resultados. De esta forma, la investigación vinculó la dimensión académica con la dimensión práctica, al abordar un objeto de estudio que es relevante en cuanto responde a los procesos globales e institucionales en materia de desarme y control del comercio de armas, además de ser pertinente para Costa Rica debido a su compromiso en la construcción de un régimen internacional en la materia mediante la promoción del TCA.

Este Seminario de graduación recurre a un diseño metodológico de carácter cualitativo, en el cual se busca recuperar y documentar las experiencias nacionales en la implementación de un tratado internacional, conocer los retos institucionales en su desarrollo prospectivo, además de reflexionar sobre la trayectoria de la construcción del régimen internacional de comercio de armas convencionales y la pertinencia

analítica del desarme en la política exterior costarricense. Este diseño metodológico da cuenta del método de inferencia “abductivo” (Kelly 2007), característico de los estudios de seguridad que de forma contemporánea se plantean desde el Sur global, donde se utilizan las perspectivas teóricas y metodológicas deductivamente a fin de acotar el objeto de estudio y enmarcar el caso en un conjunto de experiencias globales, pero inductivamente se transforman los marcos de interpretación para demostrar las diferencias que conllevan la experiencia desarrollada desde los países periféricos, cuestionando, problematizando o fortaleciendo las agendas de investigación tradicionales (Ayoob 2005; Acharya 2011).

Desde el punto de vista metateórico, la investigación se definió en un punto intermedio entre las perspectivas positivistas y postpositivistas, por cuanto reconoce la importancia del rigor metodológico, de la posibilidad de generalizar o transmitir experiencias particulares a un conjunto más amplio de prácticas, y reconoce la importancia de las ideas y los valores en la comprensión de los comportamientos estatales y de sus tomadores y tomadoras de decisiones, como ocurre con Costa Rica al considerar que su protagonismo político internacional se vincula con su posibilidad de liderar mediante compromisos de orden moral. Por esa razón, la filosofía de la ciencia del realismo científico se considera característica del estudio, como parte de una agenda más amplia en el desarrollo de las Relaciones Internacionales (Chernoff 2002; Brown 2007).

El estudio se delimitó temporalmente a partir de dos hitos jurídicos relevantes, pues al ser un tratado internacional, se derivan de este obligaciones jurídicas y compromisos políticos para los Estados Parte. Fundamentalmente, se destaca que en el 2013 se da la aprobación del instrumento por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y en el 2018, en Costa Rica se emite el Decreto Ejecutivo N° 41084-RE-MP-MSP (2018), que crea el “Sistema Nacional de Control para la Implementación del Tratado sobre el Comercio de Armas”. Entre el 2013 y 2018, Costa Rica ha dado pasos para primeramente ratificar el instrumento en 2013 y promover su entrada en vigor en 2014, y a partir de dicho año; participar y realizar acciones tendientes a su implementación nacional, que se reflejarán en el marco jurídico doméstico derivado de la ratificación del Convenio, y orientado por el Decreto Ejecutivo destacado.

La investigación contó con tres fases claramente definidas, lo cual desde la perspectiva de Relaciones Internacionales se articula con la propuesta de Lamont (2015) en términos de la separación analítica entre la recopilación de la información y su análisis, interpretación y generalización.

1. PRIMERA FASE: RECOPIACIÓN DE FUENTES DOCUMENTALES Y CONSTRUCCIÓN DE ENTREVISTAS

Para conocer la trayectoria histórica del proceso de negociación, adopción, ratificación e implementación del TCA en Costa Rica, así como las obligaciones jurídicas y los compromisos políticos que se derivan del mismo, la primera fase buscó consolidar un universo documental suficiente para abarcar documentación generada por el Estado costarricense, los medios de comunicación y trabajos de una naturaleza académica como Stagno (2013) o Ulibarri (2015). En este proceso de recopilación documental, la Sra. Marcela Zamora Ovares, funcionaria diplomática de la Dirección General de Política Exterior, fue un contacto clave facilitando el acceso a contenidos preparados por el Estado en el marco de las negociaciones y posteriores asambleas de los Estados parte del instrumento.

Desde una lógica procedimental, la estrategia se organizó en torno a dos métodos. El rastreo del proceso, como el examen de «evidencia, comúnmente evaluadas en una secuencia temporal específica, con el propósito de apoyar o descartar hipótesis explicativas alternativas» (Bennett et ál. 2010; 201), y la sistematización de la experiencia, definida como

(...) la reconstrucción y reflexión analítica sobre una experiencia, mediante la cual se interpreta lo sucedido para comprenderlo. Por tanto, ésta permite obtener conocimientos consistentes y sustentados, comunicarlos, confrontar la experiencia con otras y con el conocimiento teórico existente, y así contribuir a una acumulación de conocimientos generados desde y para la práctica (Barnechea & Morgan 2010; 103).

Esta trayectoria además se complementa con el análisis de las obligaciones jurídicas y los compromisos políticos derivados del TCA para los Estados parte, y que permiten guiar el análisis del proceso de implementación y la construcción de una hoja de ruta.

Asimismo, en esta fase se llevó a cabo el análisis teórico de la vinculación entre la política exterior de Costa Rica y la agenda internacional de desarme, para lo cual se estudiaron tanto documentos institucionales, como discursos políticos que expresaban la posición del país en el período de estudio.

El uso de fuentes documentales permitió al equipo investigador primero identificar los vacíos o las lagunas de información respecto del proceso o la implementación del Tratado, y a partir de ello, la construcción de instrumentos de entrevistas semiestructuradas para aplicar a personas expertas o referentes institucionales clave en el éxito de la implementación del Tratado. Estas personas fueron identificadas con ayuda del MREC, y corresponden a aquellas que participan en las reuniones del SNC en representación de las respectivas instituciones que lo componen, de acuerdo con el decreto ejecutivo N° 41084-RE-MP-MSP del 14 de mayo de 2018, sobre el cual se brindan detalles adicionales en capítulos siguientes.

La entrevista se comprende como un «procedimiento de recolección de información basado en una interacción entre dos personas o más, a través de la conversación como herramienta principal» (Abarca et ál 2012; 100). Dentro de las múltiples variaciones que presenta esta técnica, interesa especialmente la modalidad de entrevista semiestructurada, sobre la cual Díaz et ál (2013; 163) menciona que:

(...) presentan un grado mayor de flexibilidad que las estructuradas, debido a que parten de preguntas planeadas, que pueden ajustarse a los entrevistados. Su ventaja es la posibilidad de adaptarse a los sujetos con enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos.

Lo anterior es particularmente importante dado que importantes aspectos del proceso corresponden a información del trabajo institucional que no ha sido necesariamente recopilada para conocimiento general, por lo cual se requiere la flexibilidad de indagar sobre aspectos puntuales que presenten interés para la investigación.

2. SEGUNDA FASE: REALIZACIÓN DE TALLER Y ENTREVISTAS

La fase de recopilación de información se complementó con un Taller, el cual siguió la metodología de un grupo focal, que es definido por Abarca et ál. como una mediación «de una persona moderadora, a un grupo reducido de personas alrededor de un tema preliminarmente establecido» (2012; 160). Aunque la entrevista y el grupo focal presentan similitudes, cabe señalar como diferencia central que el carácter “focal” de este segundo concepto remite a la delimitación de un número reducido de temas (Abarca et ál. 2012; 160-161).

El Taller tuvo como público meta a personas funcionarias del sector público costarricense o con conocimiento experto en la implementación del Tratado sobre el Comercio de Armas, especialmente vinculadas con instituciones indicadas en el SNC como relevantes, reconociendo también el potencial de terceras partes no gubernamentales. Para el desarrollo del Taller el equipo investigador preparó, junto con las contrapartes (MREC y la FES) guías metodológicas del mismo, detallando las etapas de la actividad, las preguntas relevantes, los tiempos y espacios, así como con la preparación académica necesaria para procurar dominio del tópico a discutir.

El proceso de realización del Taller como un ejercicio práctico permitió el desarrollo de destrezas o habilidades blandas, relacionadas con la coordinación de actividades, moderación y gestión del tiempo y de recursos, además de las intervenciones académicas llevadas a cabo por el equipo.

En primera instancia, para la realización del Taller se requirió una estrecha colaboración con el MREC como Secretaría Técnica del SNC del TCA. Para ello se sostuvieron conversaciones formales entre la Escuela de Relaciones Internacionales y las funcionarias diplomáticas responsables mediante reuniones en la sede de dicho Ministerio. En el marco de una reunión del Comité de Evaluación y Verificación, se consultó con las instituciones participantes por la fecha y la modalidad según sus intereses, definiéndose el 5 de setiembre de 2018 como el día propicio.

La siguiente fase consistió en la coordinación de la agenda para el Taller. Para el equipo de investigación esta agenda debía, por una parte, permitir recopilar información sobre las experiencias institucionales desarrolladas en Costa Rica, y a la vez, poder reflexionar en torno de los desafíos nacionales prospectivamente, de tal forma que

podiera construirse un conjunto de lineamientos estratégicos para fortalecer una hoja de ruta. Partiendo de lo anterior, se propuso estructurar el Taller mediante cuatro bloques temáticos: dos bloques de experiencias donde las instituciones tuvieran libertad para exponer sus vivencias e informar de la actualidad del proceso; y dos bloques dirigidos a la reflexión en torno a los “desafíos” y las “acciones a futuro”, recurriendo a la metodología del Metaplan.

La metodología de Metaplan consiste en un proceso de construcción grupal que permite horizontalizar los aportes y perspectivas de los y las participantes mediante el uso de tarjetas para expresar ideas (Álvarez 2017). Esta técnica parte de la definición de una pregunta formulada con claridad, la cual debe ser respondida mediante ideas plasmadas en tarjetas. A cada participante se le asignan una o varias tarjetas por pregunta en las cuales debe plasmar su respuesta. Esta debe ser anotada en letra clara y visible, sin caer en la redacción de un párrafo ni tampoco de palabras sueltas.

Posteriormente, la persona facilitadora recoge las tarjetas sin ver su contenido y las coloca en una pizarra frente al grupo, agrupándolas espacialmente de acuerdo con su afinidad o similitud. Una vez realizado esto, la distribución es validada con el grupo, momento en el cual los y las participantes pueden voluntariamente clarificar el contenido de sus tarjetas en caso de confusión o malinterpretación. Adicionalmente, se puede hacer un ejercicio de priorización de las ideas resultantes, distribuyendo entre los y las participantes calcomanías, las cuales equivalen a votos, para democráticamente identificar mediante la cantidad de votos, las ideas prioritarias para el grupo.

En el caso del ejercicio sobre los “desafíos” se utilizó la siguiente pregunta generadora: ¿Cuáles son los dos principales desafíos en la implementación del TCA? Mientras que el ejercicio sobre las “Acciones a futuro”, se guio con la siguiente pregunta generadora: ¿Cuáles son las acciones a desarrollar en el corto, mediano (2019) y largo (2021) plazo para la implementación del TCA?

Una vez definida la agenda general del Taller se procedió a convocar a las instituciones parte, así como a gestionar mediante cartas formales la solicitud para que las personas funcionarias pudieran atender el espacio. Inicialmente fueron invitadas 26 personas provenientes de las siguientes instituciones: MP (DIS y UEI), MREC, MSP (Policía de Fronteras, DGA-MSP, y otras dependencias), Ministerio de Hacienda

(Dirección General de Aduanas (en adelante, DGA) y Policía de Control Fiscal (en adelante, PCF)), Organismo de Investigación Judicial y la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Tal como se detalla en la tabla 1.1, del total de personas convocadas se contó con la participación efectiva de 22 funcionarias/os expertos en la temática.

Tabla 1.1. Participantes en el Taller

Institución	Persona participante
Ministerio de la Presidencia	Carlos Brenes Araya
Ministerio de la Presidencia	Pedro Arias Quesada
Dirección General de Aduanas	Xinia Trigueros González
Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano	Ana Yancy Espinoza Quiros
Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional	Harriet Corrales Azofeifa
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Marianela Álvarez Blanco
Ministerio de Seguridad Pública	Jeffry Ureña Mora
Dirección General de Aduanas	Ronny Berrocal Soto
Dirección General de Aduanas	Anthony Soto Guzmán
Ministerio de Seguridad Pública	Bill Demetri Solís
Ministerio de Seguridad Pública	Jose Jeiner Villalobos Steller
Ministerio de Seguridad Pública	Yeilin Brenes Suarez
Dirección General de Aduanas	Johanna Victor Arrieta
Dirección General de Aduanas	Franklin Mora Chaves
Aduana Limón	Déborah Castillo García
Ministerio de Seguridad	Giancarlo Sevilla Zúñiga
Dirección General de Aduanas	Marilyn Desanti Madrigal
Ministerio de Seguridad Pública	Mauricio Villalobos Odio
Policía Control Fiscal	Mayra Jiménez Brenes
Policía Control Fiscal	Randall Leitón Roque
Ministerio de Seguridad Pública	Jorge Roberto Méndez Retana
Dirección General de Aduanas	Ruth Helen Ruiz Galarza
Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional	Edgar Arias Cabezas

Fuente: Elaboración propia.

Seguidamente, se solicitó a las siguientes instituciones la preparación de una intervención sobre sus experiencias nacionales para cada bloque del Taller: MREC, la DGA-MSP, y la UEI en el Bloque I, y la DGA, PCF y DIS, en el Bloque II. La selección respecto a las instituciones convocadas respondió a su rol y relevancia en la composición del Comité de Control y Verificación del SNC, además de sus competencias técnicas en el control y regulación de las armas convencionales.

Los bloques correspondientes al ejercicio de Metaplan fueron facilitados por el equipo investigador con un liderazgo importante de los y las estudiantes participantes, y se utilizó la herramienta provista por la Fundación Friedrich Ebert para su implementación. Una vez desarrollado el Taller, se realizó una transcripción completa de las intervenciones, además de sistematizar de forma completa y rigurosa la información proporcionada por el Metaplan.

El equipo de estudiantes, junto con la guía del director, completaron entrevistas semiestructuradas con las personas expertas posterior al Taller, para complementar o contrastar información y poder generar casos de estudio con mayor rigurosidad. Las entrevistas semiestructuradas permitieron al equipo investigador aclarar las dudas o vacíos de información generadas a partir de la investigación bibliográfica, y a la vez, conocer las experiencias o las prácticas que a nivel institucional se han acogido en Costa Rica. Para conducir las entrevistas, el equipo preparó guías con preguntas abiertas y cerradas que se consideraban relevantes; asimismo se mantuvo flexibilidad y apertura para abordar nuevas ideas o descubrimientos (Flick 2004). Finalmente, las entrevistas fueron transcritas. Las personas entrevistadas se detallan en la tabla 1.2:

Tabla 1.2. Listado de personas expertas entrevistadas

Fecha	Estudiante responsable	Persona entrevistada
05-09-18	Luis Antonio González Jiménez	Carlos Brenes Araya y Pedro Arias Quesada
25-10-18	Hilary Jiménez Núñez	Randall Leitón Roque
28-11-18	Luis Pablo Soto Cruz	Ronny Berrocal Soto
04-12-18	Luis Pablo Soto Cruz	Bill Demetri Solís
10-12-18	Luis Pablo Soto Cruz	Ruth Hellen Ruiz Galarza y Marylin Desanti Madrigal

Fuente: elaboración propia

3. TERCERA FASE: ANÁLISIS Y PREPARACIÓN DE MEMORIA

Una vez completado el Taller y la transcripción de las entrevistas, el equipo investigador desarrolla un proceso de sistematización de los aportes siguiendo la lógica de documentar las experiencias nacionales e identificar los retos o desafíos institucionales. Debido a que el producto central de un Seminario de Graduación es la construcción de una Memoria, esta articula los resultados de la investigación y de la experiencia-país en la implementación del TCA.

B. APROXIMACIÓN TEÓRICA: LA POLÍTICA EXTERIOR DE COSTA RICA Y LA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARME

Con el objetivo de comprender la importancia del TCA tanto para la política exterior de Costa Rica, como para la agenda de desarme internacional, en la presente sección se contextualizan ambas; analizando nociones de teoría de paz y conflicto, seguridad colectiva, seguridad humana, derechos humanos, desarme, desarme general y completo, disuasión, derecho internacional humanitario, tráfico ilícito, entre otras.

El desarrollo de un instrumento como el TCA, y generalizando más ampliamente, el desarrollo de la perspectiva de seguridad como parte del estudio y la construcción teórica de las Relaciones Internacionales, tienen como precursor los vitales aportes del campo de estudios sobre paz y conflicto, en particular de Johan Galtung, quien es ampliamente considerado como uno de sus fundadores. (Møller 2000)

Este ámbito académico identifica y analiza los comportamientos violentos y no violentos a nivel individual y colectivo, así como los mecanismos estructurales subyacentes a los conflictos sociales. Sin embargo, tiene un Norte específico, relacionado con comprender y transformar dichos procesos, para promover la erradicación de la violencia (Barash & Webel 2017) Galtung se dedicó por décadas a desarrollar concepciones sobre paz, seguridad y violencia, dándoles un matiz marcadamente psicológico en sus trabajos más recientes.

Entre sus desarrollos teóricos, son de particular interés los relacionados con la paz y con la violencia. Galtung define la paz a partir de 4 categorías básicas: sobrevivencia, bienestar económico, libertad e identidad, y las contrarresta con cuatro formas de violencia que la amenaza:

- Violencia directa, que se concreta con comportamientos y responde a actos de violencia.
- Violencia estructural, que se considera prevenible, y se divide en 2 subtipos: la relacionada con estructuras sociales injustas causantes de explotación, y exclusión de grupos o poblaciones.
- Violencia cultural, definida como la justificación de la violencia directa y estructural mediante racismo, nacionalismo, sexismo y otras formas de discriminación o prejuicios. (Galtung 2016; 150)

Asimismo, es importante el señalamiento que hace entre la amplia correspondencia que existe entre estas formas de violencia, y lo que identifica como las cuatro formas básicas de poder: militar, económico, político y cultural.

En contraste, Galtung define la paz en 2 vías: paz positiva, como la ausencia de estas cuatro formas de violencia, y paz negativa, como la presencia de actividades que alivien violencia pasada o actual y prevengan violencia futura (Galtung 2016). Tomando como base lo anterior, desarrolla sus ideas sobre seguridad “significativa y duradera”, la cual debía constituirse en una estructura positiva o estable de paz. Esto implica considerablemente más de lo que la paz negativa equipara con ausencia de guerra, como meramente una forma en particular de violencia directa. Para Galtung, la paz genuina y la seguridad presuponen la eliminación, o al menos la reducción, de la violencia estructura, es decir, la miseria de una gran porción de la población mundial (Møller 2000; 2).

Este desarrollo teórico, así como el concepto de paz estable de Kenneth Boulding, han sido considerados como la base sobre la cual las Relaciones Internacionales comenzaron a desarrollar, posteriormente, el concepto de seguridad. Para 1969, cuando Galtung comenzaba a publicar estas ideas, teóricos de las Relaciones internacionales como Hans Morgenthau, favorecían la utilización de interés nacional o poder como elementos de análisis, en lugar de seguridad. Según indica Møller (ibid.), Arnold Wolfers fue uno de los primeros autores de la disciplina que busca definirlo: “seguridad, en un sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a los valores adquiridos, y en

términos subjetivos, la ausencia del miedo de que dichos valores sean atacados” (Møller 2000).

Progresivamente, los conceptos de poder y la investigación sobre paz y conflicto perdieron dominancia en el campo de análisis de las Relaciones Internacionales, dando paso a la seguridad, desde una concepción restringida al inicio, pero que se expandió para lograr abordar nuevos fenómenos que no habían sido previstos ni tratados por los conceptos anteriores (Orozco 2006; 163). Dentro de esta concepción ampliada es posible ubicar temas como la seguridad humana, el control de armas y el desarme. Un ejemplo de ello la Agenda para el Desarme publicada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2018, titulada “Asegurando Nuestro Futuro Común”, donde el Secretario General Antonio Guterres manifiesta que la paz y la seguridad son las razones medulares por las que la ONU persigue el desarme.

El desarme y el control de armas ayuda a mitigar amenazas a la salud, seguridad, bienestar socioeconómico y desarrollo humano, promoviendo el alcance de los derechos individuales y colectivos, por lo que puede encuadrarse como un coadyuvante en la materialización de una paz positiva, en términos de Galtung. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por posicionar a la paz y la prevención del conflicto como base para la acción en desarme, el discurso actual sobre el tema se mantiene esencialmente orientado en la seguridad, lo cual, como lo expone Maya Brehm (2018), presenta una relación más problemática, ya que «tanto armarse como el desarme son perseguidos en nombre de la seguridad. (...) La seguridad prima la preservación de la paz y justifica la militarización continua y el desarrollo de armamento»

Con el objetivo de comprender la importancia del TCA tanto para la política exterior de Costa Rica, como para la agenda de desarme internacional, en la presente sección se contextualizan ambas; analizando nociones de seguridad colectiva, seguridad humana, derechos humanos, desarme, desarme general y completo, disuasión, derecho internacional humanitario, tráfico ilícito, entre otras.

De esta forma, la seguridad y el desarme se convirtieron en preocupaciones centrales de los Estados al entenderse parte de un entorno compartido que implica necesariamente relacionarse con otros actores, y Costa Rica no es la excepción. El

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2019a) define la política internacional como:

la relación sociocultural que se lleva a cabo por los diferentes actores del panorama internacional, basada generalmente en las políticas exteriores adoptadas por cada uno de ellos. Esta política debe obedecer a criterios de Estado, como una variable de la política interna, tomando en cuenta la ubicación del país en el mundo, una lectura adecuada de los desafíos de la globalización y su impacto en la vida de cada uno de los individuos de una nación.

Bajo esta definición es importante considerar los elementos de política interna e idiosincrasia nacional que justifican incluir el desarme como uno de los ejes estratégicos de la política exterior, y le dan al país autoridad moral en la materia. En esa línea, haber abolido todas las fuerzas armadas del país, tras la Guerra civil de 1948, según consta en el artículo 12 de la Constitución Política de 1949; haber declarado la paz como un derecho humano fundamental mediante la Ley N° 9288 (2014; art.2) , y promover la cultura de paz desde el sistema educativo por la misma ley y por reglamento del Consejo Superior de Educación, son algunos de los hitos que le han dado a Costa Rica el renombre y experiencia en el ámbito internacional para legitimar su abogacía por el desarme, la paz y los derechos humanos.

La negociación del Tratado fue un espacio de toma de decisión multilateral, propiciado en parte por “emprendedores de la norma” (Bolton & James 2014; 1) como Costa Rica, entendido como países no hegemónicos que promueven un fortalecimiento del ordenamiento jurídico internacional y la elaboración de políticas globales basadas en los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. La negociación le permitió a Costa Rica proyectar sus intereses nacionales “maximalistas”, sin empero, de que el texto final representa una fusión entre el abordaje “maximalista” de la seguridad humana y el abordaje “minimalista” de los grandes productores y exportadores de armas (ídem).

las actividades de costa rica como impulsor del desarme, la paz y los derechos humanos se enraízan asimismo en los ejes estratégicos de su política exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 2019a & Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica 2014; 454):

1. La defensa de la democracia, la integridad territorial y la soberanía nacional.
2. La promoción, la protección y el respeto de los Derechos Humanos y libertades fundamentales.
3. La promoción de la paz, del desarme y de la seguridad nacional, regional y mundial.
4. El fortalecimiento del Derecho Internacional y el desarrollo de un multilateralismo efectivo.
5. La promoción del desarrollo sostenible y la coordinación y representación política en las negociaciones ambientales internacionales.

El MREC señala que «estos pilares conforman las bases políticas y jurídicas en la construcción de una sociedad civilista, pacifista y ambientalista, en el concierto de las naciones» (2019a). Y es sobre esta base que se puede analizar la importancia del TCA para Costa Rica, tomando en cuenta el rol de «líder internacional en la concepción, negociación y ratificación de este instrumento internacional» (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 2019b; 12) del país

La defensa de la democracia como pilar de la política exterior, se vio plasmada en los esfuerzos de Costa Rica para que la Asamblea General considerara el texto del Tratado y pudiera ser aprobado democráticamente, tras ser bloqueado el consenso en la Conferencia Diplomática Final sobre el Tratado del Comercio de Armas. La toma democrática de decisiones en el marco de las Naciones Unidas permite aumentar la presión pública, al evidenciar la voluntad de la rotunda mayoría de Estados Miembros (154 votaron a favor) de avanzar en un tema vital para la seguridad internacional, el desarrollo y la protección y ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Los avances en la agenda internacional de desarme como el TCA también son fundamentales para garantizar los derechos humanos, alcanzar el desarrollo y la paz sostenible, comprendidos en los ejes estratégicos 2 y 3 de la política exterior costarricense. El descontrol sobre el comercio de armas tiene consecuencias directas en la capacidad de garantizar el derecho a vida y a la paz, al socavar la protección del conjunto de derechos humanos, considerando que «todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás» (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos 2019).

La paz sostenible, según lo indica J. Camacho (2017), es un proceso que engloba prevención del conflicto, restablecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz. Para Costa Rica la paz es un derecho humano fundamental (Ley N° 9288 2014; art.2) y el control de armas es un «factor esencial en la promoción de la paz y la seguridad internacionales, que se traduce en una notable contribución a la convivencia universal» (Presidencia de la República de Costa Rica 2014). Entonces tenemos que la implementación cabal del Tratado contribuye enormemente en cada una de las etapas del proceso de paz sostenible, constituye un avance en materia de paz y promoción de la paz parte de Costa Rica.

Otro componente de los ejes estratégicos de política exterior es el desarme. Según Calduch (1993), los motivos que inducen a los Estados a desarrollar procesos de control o desarme pueden reducirse a: hacer menos probable la guerra, limitar los efectos destructivos cuando la guerra se produce, y/o limitar los costes de la seguridad estatal o colectiva. Este último concepto, de seguridad colectiva, implica que:

la seguridad de cada Estado sólo puede alcanzarse plenamente en la medida en que contribuya a la seguridad del resto de países de la sociedad internacional. Semejante concepción impone la necesidad de una colaboración interestatal para instaurar medios o instrumentos capaces de garantizar la seguridad internacional. (Calduch 1993; 3)

De modo que es posible establecer una relación entre la vinculación el eje relacionado con el fortalecimiento del derecho internacional y un multilateralismo efectivo con la promoción de la seguridad regional, que resulte en una comprensión de la seguridad que involucra dimensiones más allá del interés estatal. Costa Rica reconoce lo anterior, por lo que constantemente busca aliados para promover intereses y atender amenazas comunes. Específicamente en el contexto del TCA, Argentina, Australia, Finlandia, Japón, Kenia y Reino Unido, los coautores junto con Costa Rica de la resolución que dio origen a las negociaciones, fueron aliados y actores fundamentales con los que se coordinaron posiciones y estrategias durante la negociación.

Otro concepto relevante para analizar la importancia del TCA en la agenda de desarme y en la política exterior de Costa Rica es: seguridad humana. Este consiste en proteger de las amenazas graves y generalizadas, las libertades vitales, robusteciendo

las fortalezas y aspiraciones de las personas, según lo expresan los autores F. Rojas & A. Álvarez (2012; 14). Implica también «crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida» (ídem). La seguridad humana es una noción multisectorial, centrada en las personas, integral, contextualizada y preventiva, que se puede inferir en el preámbulo, donde reconoce que «la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son pilares del sistema de las Naciones Unidas y sirven de fundamento a la seguridad colectiva, y que (...) están interrelacionados y se refuerzan mutuamente» (Tratado sobre el Comercio de Armas 2013; 2). La referencia a la interrelación del desarrollo con los derechos humanos y la paz remite al concepto de seguridad humana, en el cual se integra la protección de todas las dimensiones básicas para que la persona humana viva con dignidad.

Una cuestión que demarca la importancia del TCA para ciertas prioridades de la política exterior costarricense, es que, apoyados en estadísticas sobre la violencia y criminalidad, personas diplomáticas, ministras y presidentes costarricenses han reiterado el argumento humanitario en los debates sobre desarme. Como consta en la “Recopilación de opiniones acerca de los elementos del tratado sobre el comercio de armas” (A/CONF.217/2), Costa Rica argumentó a favor de la inclusión de las obligaciones de los Estados en virtud del derecho humanitario. Y abogó por «un tratado sobre el comercio de armas sólido y universal que fortalezca el derecho internacional y permita obtener considerables beneficios humanitarios» (A/CONF.217/2 2012; 26). La implementación plena de lo dispuesto en el Tratado viene a defender varios principios del derecho internacional humanitario, como: el principio de prohibición de causar daños superfluos y sufrimientos innecesarios; el principio de distinción; y el principio de limitación de la acción hostil.

Por otra parte, la importancia de un desarrollo tan novedoso y trascendental como el TCA para la agenda de desarme internacional pasa por diversas aristas y conceptos clave. La explicación clásica en torno al desarme transita a partir de la teoría de la disuasión, según la cual, éste se da como un efecto preventivo ante la posibilidad de una “eventual destrucción mutua asegurada” (Sodupe 1991); y por lo tanto, vinculada con la agenda clásica de la seguridad internacional, siendo el desarme una respuesta ante los devastadores efectos de la guerra, y una pieza en la arquitectura de tres pilares

del sistema de seguridad internacional, complementada por la seguridad colectiva y las vías de solución pacífica de conflictos (Calduch 1993; 403).

Según los Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración (IDDRS, por sus siglas en inglés) el desarme es todo proceso de «recolección, documentación, control y la eliminación de armas pequeñas, municiones, explosivos y armas ligeras y pesadas de combatientes y a menudo, también de la población civil. El desarme incluye el desarrollo de programas de manejo de armas responsable» (2006; 1), generalmente, de conformidad con lo dispuesto en tratados internacionales y con la finalidad de fortalecer la seguridad y la paz internacionales.

Otra explicación del desarme invita a sobrepasar la preocupación clásica de la guerra interestatal, y más bien, toma posicionamiento en torno a problemáticas relacionadas con la desigualdad en el desarrollo de las naciones, la comisión de delitos de lesa humanidad o la violación de derechos humanos, así como la propagación de conflictos internos cuyas bajas son mayoritariamente civiles en el contexto de las nuevas guerras (Kaldor 2008).

Como parte de este abordaje cabe reseñar también la noción de tráfico o comercio ilícito de armas. Este concepto es central dentro del tema que ocupa este Seminario, en tanto una de las premisas que justifica la necesidad de un tratado de armas, y que aparece dentro de los considerandos del TCA, es justamente el reconocimiento de «las consecuencias sociales, económicas, humanitarias y de seguridad del tráfico ilícito y el comercio no regulado de armas convencionales» (Tratado sobre el control de Armas 2013; 2).

Así las cosas, un ejercicio reciente de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito entiende el tráfico ilícito como la «importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones desde o a través del territorio de un Estado al de otro Estado si cualquiera de los Estados interesados no lo autoriza o si no han sido marcadas de conformidad con la ley» (2015; 11). La utilidad de esta definición radica en su amplitud, ya que no se limita únicamente a la acción de importar-exportar de armas, sino que cubre también una serie de actividades vinculadas a la logística de transporte y distribución de armas,

así como de sus componentes, lo cual permite que las disposiciones del Tratado abarquen toda esa serie de actividades.

Se reconoce además que:

el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos alimenta los conflictos, exagera la violencia, contribuye al desplazamiento de civiles, socava el respeto del derecho internacional humanitario, obstaculiza la prestación de asistencia humanitaria a las víctimas de los conflictos armados y fomenta la delincuencia y el terrorismo (ONU, 2001).

La noción de desarme general y completo (DGC), «se basa en medidas de fomento de la confianza y la seguridad, la eliminación de las armas de destrucción en masa y la regulación y reducción de las armas convencionales existentes y futuras» (Plesh 2016) La puesta en marcha de esta noción, requiere voluntad política. Se puede afirmar que Costa Rica es uno de los gobiernos que está «buscando nuevas soluciones no militares en un entorno cada vez más inestable y propenso a las crisis» (Plesh 2016). Y ha estado a favor de la inclusión de lenguaje sobre DGC en las resoluciones de la Asamblea General sobre armas nucleares y armas convencionales y ha contribuido a la discusión académica de concepto en el marco de las Naciones Unidas.¹

En este contexto de desarme, los recursos y las capacidades militares no son las fuentes de poder privilegiadas. La influencia en los regímenes; la posibilidad de establecer la agenda, las instituciones y las normas; así como la capacidad de persuadir a otros actores, controlar la información, promover la cultura y las ideas; se posicionan como fuentes de poder. En este sentido, con la negociación del TCA, los Estados no renunciaron a sus armas; en realidad establecieron una norma para controlar el comercio, con el objetivo de evitar que actores denominados no autorizados o criminales, adquieran más armamento y amenacen su seguridad.

¹ Ver por ejemplo: El discurso del ex Canciller Roberto Rojas en la Conferencia sobre medidas para facilitar la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (2001). Disponible en: <http://www.un.org/webcast/ctbt/statements/costaricaS.htm>. Y el aporte la ex Ministra Consejera Maritza Chan al UNODOA occasional papers N° 28 octubre 2016 titulado "Rethinking General and Complete Disarmament in the Twenty-first Century" Disponible en: <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com>

Ciertamente el «desarme no es un acontecimiento aislado, sino un proceso. No lo puede realizar un solo gobierno. El desarme comprensivo y sostenible necesariamente tiene que incorporar a todos los actores interesados» (Cordero 2010; 2). Y Costa Rica aboga por un abordaje comprensivo, que en palabras de Rydell (2019)

hace hincapié en la verificación, la transparencia, la irreversibilidad, la universalidad y los compromisos legales vinculantes. Reconoce los costos de oportunidad social y económica del gasto militar excesivo, un problema también identificado en la Carta de las Naciones Unidas (Artículo 26). (...) enmarca la relación entre desarme y seguridad como algo que se refuerza mutuamente y es interdependiente.²

Analizando la relación entre desarme y seguridad, asoma el debate sobre si la seguridad es requisito para el desarme o si lo importante es generar la suficiente confianza entre los Estados para alcanzar compromisos sobre desarme y generar así seguridad común desde los avances en medidas prácticas de desarme. Es decir, reducir la demanda, para complementar los esfuerzos prácticos, bajo una lógica integral y de largo plazo; controlar existencias, mediante normas legales como el TCA, y reconvertir lo excedentes, para reducir las armas en manos de sociedad civil, grupos criminales o armados ilegales.

Las medidas en cualquiera de esas 3 líneas generarían seguridad, bajo la premisa de que la proliferación de armas pequeñas es un factor en la violencia armada, «no como causa inmediata de la violencia, sino como un acelerador que hace que la violencia sea más violenta y como un elemento que dificulta la resolución pacífica de conflictos y la construcción de la paz» (Luz 2004; 1).³

El Tratado es de gran importancia como avance en la materia del control de armas convencionales y victoria del multilateralismo contemporáneo. Esto en tanto, además de fortalecer las normas internacionales que regulan el comercio de un bien clave para

² Traducción propia. Los autores se hacen responsable por la misma. Texto original: It emphasizes verification, transparency, irreversibility, universality, and binding legal commitments. It recognizes the social and economic opportunity costs of excessive military spending, a problem also identified in the UN Charter (Article 26) (...) frames the relationship between disarmament and security as mutually reinforcing and interdependent.

³ Traducción propia. Los autores se hacen responsable por la misma. Texto original: not as an immediate cause of the violence, but as an accelerator that makes violence more violent and as an element that makes peaceful conflict resolution and peace building difficult.

la seguridad nacional, regional e internacional; el TCA fue adoptado en el seno de la Asamblea General mediante una decisión democrática de la mayoría los Estados.

Aceptando la alta interconexión en las problemáticas derivadas de la falta de controles internacionales, y el sufrimiento humano de las poblaciones vulnerables al flagelo de la violencia armada, su aprobación fue un mensaje para los detractores: la mayoría de la comunidad internacional desea avanzar realmente en la agenda de desarme.

Si bien la reciprocidad no es condición suficiente para la cooperación, la facilita, como lo señala Keohane (1986) y lo ejemplifica las iniciativas multilaterales contemporáneas para contar con un instrumento internacional legalmente vinculante para el control de armas, en el marco de las Naciones Unidas, así como acuerdos de corte ético, como el Código Internacional de Conducta sobre Transferencias de Armas de 1997 y mecanismos de fomento de la confianza, como el intercambio de información y la participación en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas.

El desarme pactado multilateralmente demanda un alto grado de reciprocidad (Cadulch 1993; 14) en la negociación, implementación y universalización del acuerdo. Se debe reconocer que la reciprocidad implica corresponder tanto acciones de paz como acciones bélicas. Y que, en la práctica, se puede dar una dinámica armamentista en reciprocidad con enemigos, un tratado de control de armas multilateral como el TCA, pero también casos de desarme unilateral sin reciprocidad alguna.

Para Costa Rica la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas va muy de la mano con la inversión en el desarrollo y la reducción del gasto militar. Se cataloga el gasto en armamento como desvío de recursos para el desarrollo sostenible, cuando un gobierno compra armas, pero no garantiza los estándares mínimos de bienestar para su población. Como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, en 2008 Costa Rica se pronunció en repetidas ocasiones en contra del armamentismo y el gasto militar (Moya 2008).

La implementación del Tratado en términos de la prevención del tráfico ilícito y el desvío de armas, tiene además importancia para la consecución de los ODS, en especial en lo referente al Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el

desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas y la Meta 16.4: «reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada (Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo 2019b).

Costa Rica ha expresado que la consecución de los ODS es una prioridad y ha orientado su política interna, por ejemplo, al ser el primer país del mundo en firmar un “Pacto Nacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (Presidencia de la República de Costa Rica 2016) para cumplir con los 17 objetivos de manera integral. En su informe anual del 2018 del Sector de Política Internacional en relación con el cumplimiento de los compromisos en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 el MREC manifestó que «un control efectivo de las transferencias internacionales de armas convencionales es un imperativo humanitario y requisito para el desarrollo sostenible, conforme al ODS 16.4 de la Agenda 2030» (2019b; 12).

En esa misma coyuntura se promovió el *Consenso de Costa Rica* «como una iniciativa que pretende premiar a los países en vías de desarrollo, pobres o de renta media, que desvíen cada vez menos recursos económicos y humanos a la compra de armamento, tal y como lo manda el artículo 26 de la Carta de las Naciones Unidas» (Moya 2008; 15). Con el fin de que «el sistema de la cooperación internacional incorpore en sus criterios incentivos concretos para los países en desarrollo que aumenten de manera sostenible y verificable, la inversión social mientras reducen el gasto militar» (Whyte 2007; 3).

El TCA propicia el aumento de dividendos de paz, es decir, el ahorro en gasto militar de los países, destinando este en su lugar, al desarrollo. Costa Rica, tras abolir el ejército e invertir considerablemente en educación, marcó un hito en el progreso y desarrollo del país, evidenciando el beneficio político y social de priorizar la inversión social en lugar del gasto militar en adquisición y modernización de armamento, y mantiene coherencia en su línea ideológica y de acción en el marco de su política exterior, al ser impulsor y convertirse rápidamente en Estado parte del TCA.

CAPÍTULO II. EL RÉGIMEN DEL COMERCIO DE ARMAS CONVENCIONALES. OBLIGACIONES Y COMPROMISOS DEL TCA

Para realizar el anterior abordaje metodológico y teórico en la concreción de los objetivos establecidos, es necesario realizar un recorrido por el proceso que siguió Costa Rica para ratificar el TCA, desde el impulso inicial y las negociaciones, hasta cerrar con la ratificación. En el siguiente capítulo se hace una comparación entre las propuestas de Costa Rica y el texto final del TCA, con el fin de valorar los intereses nacionales durante la negociación y aprobación de Tratado, para a partir de ello concluir los elementos que Costa Rica contribuyó a posicionar en el documento y en cuales la diplomacia costarricense tuvo que ceder. Como fuentes principales se utilizó, la “Recopilación de opiniones acerca de los elementos del tratado sobre el comercio de armas” (A/CONF.217/2 2012), así como el capítulo del libro *La ONU que yo viví* (2015) de Eduardo Ulibarri, donde se relatan las negociaciones del TCA.

A. NEGOCIACIÓN Y ADOPCIÓN DEL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS: PARTICIPACIÓN DE COSTA RICA

De conformidad de la resolución de la Asamblea General del 2006 A/RES/61/89 denominada “Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales”; el Secretario General recopiló las opiniones de los Estados sobre «la viabilidad, el alcance y los parámetros de un proyecto de instrumento amplio y jurídicamente vinculante» (2006; 2) y rindió posteriormente un informe sobre las visiones estatales recogidas acerca del TCA.

Dicho documento, elaborado por la Secretaría, fue presentado como antecedente para la Conferencia de Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas, por instrucción de Informe del Comité Preparativo establecido para esta

conferencia (A/CONF.217/1 2012) e incluyó la posición sin editar de 46 países y la Unión Europea; incluida la que transmitió Costa Rica al inicio del 2012. El documento recoge en detalle la ambiciosa visión nacional de «un tratado sobre el comercio de armas amplio, sólido, jurídicamente vinculante y verificable» (A/CONF.217/2 2012; 22), que partiera de una concepción humana de la seguridad, manifestándose a favor en términos generales del texto oficioso del presidente, anexo al informe del Comité Preparatorio.

De las propuestas remitidas, se deriva que Costa Rica abogó por que en el preámbulo se vinculara la falta de una normativa internacional sobre la transferencia de armas convencionales, con ciertas amenazas a la seguridad y al desarrollo, posición compartida y promovida por países como Australia, Austria, Lichtenstein, Malawi, Nueva Zelandia, Noruega, Togo, entre muchos otros, como consta en el en la recopilación de opiniones de la Secretaría (A/CONF.217/2 2012).

Sobre los principios, si bien no hay una prohibición general del uso o amenaza del uso de la fuerza, se incluye la renuncia a recurrir a estas «contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado» (Tratado sobre el Comercio de Armas 2013; 2). Lo anterior es un claro ejemplo del terreno medio que se encontró entre las propuestas “maximalistas” de Delegaciones como Costa Rica, enmarcadas en la seguridad humana y la amplia aplicación de principios de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y las “minimalistas”, sostenidas por los intereses comerciales y estratégicos de los principales países comerciantes de armas, como los Estados Unidos (Bolton, M. & James, K. 2014; 1-3).

En lo que sería finalmente el artículo 1: “Objeto y fin”, Costa Rica celebró el enfoque del texto base y varios elementos adicionales, de los cuáles la promoción de rendición de cuentas quedó por fuera en el texto final. La defensa, según lo recogido por la ONU en su documento “Recopilación de opiniones acerca de los elementos del tratado sobre el comercio de armas” se enfocó hacia un alcance amplio, para Costa Rica el tratado debía

abarcó todos los tanques, vehículos militares, sistemas de artillería, aeronaves y helicópteros militares (tripulados o no tripulados), buques militares de superficie y

submarinos armados o equipados para usos militares, misiles y sistemas de misiles (guiados o no guiados), armas pequeñas, armas ligeras, municiones para su uso con los artículos mencionados, piezas o componentes especial y exclusivamente diseñados para los artículos mencionados, y tecnología y equipo especial y exclusivamente diseñados y utilizados para desarrollar, fabricar o mantener alguno de los artículos mencionados (A/CONF.217/2 2012; 23).

El ámbito de aplicación final no incluyó municiones ni componentes de las armas mencionadas; también excluyó la tecnología y el equipo para desarrollar, producir o mantener el armamento regulado. Por otro lado, no se agrega la tipificación del armamento como tripulado o no tripulado, guiado o no guiado.

Si bien en el texto final las municiones, partes y componentes llegaron a tener un mejor posicionamiento, conformándose en artículos propiamente (3 y 4), no se logró avanzar con el lenguaje y el alcance del Tratado en cuanto al comercio de estas. Esto por cuanto se mantuvo fundamentalmente la misma formulación de los párrafos 4 y 5 del artículo 6 sobre exportaciones, que se aprecia en el borrador del tratado circulado en el 2012 (A/CONF.217/CRP.1* 2012; 6).

Costa Rica apoyó el anexo del texto oficioso del Presidente, en que la definición del término “transferencia” incluye la importación, la exportación, la reexportación, la transferencia temporal, el transbordo, el tránsito, el transporte, el arrendamiento, los préstamos y los regalos de armas convencionales y también la transferencia de la titularidad o del control del equipo, así como su desplazamiento físico hacia o desde un territorio nacional. En el anexo también se hace referencia a la intermediación, la fabricación bajo licencia extranjera y la transferencia de tecnología.

Las actividades abarcadas por el Tratado como actividades de comercio internacional son: la exportación, la importación, el tránsito, el transbordo y el corretaje; en la visión de Costa Rica “transferencias” se debe entender ampliamente y defendió su opinión en dos oportunidades para que se incluyera la intermediación, la fabricación bajo licencia extranjera y la transferencia de tecnología. Señaló además la ambigüedad en el uso de transferencias y la necesidad de precisar la definición y afinar su uso a lo largo del texto. Para el país, el Tratado debía «hacer referencia a servicios auxiliares como los de financiación o aseguramientos de las transferencias internacionales»

(A/CONF.217/CRP.1* 2012; 21) lo cual no contó con el apoyo necesario para ser incluido.

Respecto a los factores a considerar para autorizar una transferencia, Costa Rica propuso más criterios de los que constan en el Tratado. Los criterios que no fueron explícitamente incluidos comprenden el rechazo de transferencias que socave la estabilidad, vayan en contra del derecho penal internacional, constituyan un obstáculo para la reducción de la pobreza y el desarrollo socioeconómico, o que entrañen prácticas corruptas que puedan perjudicar la aplicación efectiva de los criterios del Tratado.

Era también de interés para Costa Rica que todas las disposiciones optativas de registro y presentación de informes fueran obligatorias, los registros se conservarían por 20 años y todos los informes presentados por los Estados parte fueran puestos a disposición del público explícitamente, además de a los Estados parte. Sin embargo, en el texto final solamente se “alienta” a los Estados parte a incluir las disposiciones optativas de registro y presentación de informes, la obligación de conservación de registros se redujo a 10 años y la decisión de poner a disposición del público sus informes, presentados a los Estados parte, queda a discreción de cada país.

El artículo 14 del Tratado dejó atrás muchos elementos del texto importantes para Costa Rica, como «la necesidad de que los Estados partes establezcan mecanismos legislativos, policiales y judiciales y prevean sanciones en caso de incumplimiento de la legislación nacional pertinente» (A/CONF.217/2, 2012; 25) y las medidas para prevenir y combatir la corrupción.

El establecimiento de una “Dependencia de apoyo a la aplicación”, propuesto en el texto oficioso y apoyado por Costa Rica quedó también por fuera del documento oficial. En su lugar el artículo 18 instituyó una Secretaría y le dio ciertas funciones sin perjuicio de las que decida darle posteriormente la Conferencia de los Estados Parte. Dentro de las tareas que tendría la Dependencia, y que no se le encomendaron a la Secretaria tenemos que realizaría «actividades de extensión orientadas a acrecentar la sensibilización respecto del régimen del Tratado y promover su aplicación universal» (A/CONF.217/1 2012; 19)

Se puede afirmar que los artículos 15 y 16 del Tratado cumplieron con todas las expectativas de Costa Rica sobre cooperación y asistencia internacional, al reflejar sus intereses en materia de intercambio de información y buenas prácticas, asistencia técnica, material, judicial o financiera y el fortalecimiento de la capacidad institucional para la implementación eficaz del Tratado.

Costa Rica apoyó la celebración de una conferencia de examen cada cinco años. Si bien el Tratado sólo dispone la realización de Conferencias de Estados parte, indica en el inciso 4.a del artículo 17 que esta Conferencia «Examinará la aplicación del presente Tratado, incluidos los desarrollos en el ámbito de las armas convencionales» (Tratado sobre el Comercio de Armas 2013; 11).

Costa Rica defendió en su opinión de 2012 que «la entrada en vigor del tratado no debe favorecer a ningún país ni grupo de países en particular, sino que debe depender de que lo ratifiquen 30 Estados partes, el número mínimo necesario para garantizar un régimen eficaz» (A/CONF.217/2 2012;25). Efectivamente no se condiciona en el artículo 22 la entrada en vigor a la ratificación de un Estado o grupo de Estados en específico y el número de ratificaciones se fijó en 50, aunque ello virtualmente alargó la entrada en vigor del instrumento. Sobre el artículo 25 del Tratado, Costa Rica abogó por un criterio más en adición a la prohibición de reservas incompatibles con el objeto y el fin de este ya plasmada en el texto: la prohibición de reservas que impidan la aplicación efectiva del Tratado.

Regresando al 2007, en el proceso de negociación que llevó a la aprobación del TCA, en el Informe del Secretario General que, conforme a la A/RES/61/89, recaba la «opinión de los Estados Miembros sobre la viabilidad, el alcance y los parámetros de un proyecto de instrumento amplio y jurídicamente vinculante que establezca normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales» (2006; 2), figura el criterio de Costa Rica sobre el texto y su compromiso con la reducción del dolor humano, muertes y el gasto en armas por medio de un tratado que a su vez contribuya al desarrollo y la seguridad humana.

Costa Rica consideraba que para obtener un tratado viable era necesario tomar en cuenta una lista de quince instrumentos internacionales y regionales, legal y políticamente vinculantes. Respecto al alcance, era importante que se regularan las

transferencias sin distinguir si el receptor es un gobierno, una organización o un individuo. De manera indicativa y ambiciosa se quería que regular, además de lo ya incluido en el Tratado, el comercio de:

- Minas terrestres y antipersonal
- Municiones, incluidas las de armas pequeñas y ligeras y explosivos
- Sub-municiones de dispersión (“bombas de racimo”)
- Componentes para este tipo de armas
- Tecnología específicamente diseñada para la fabricación de este tipo de armas

También era de interés para Costa Rica que no se autorice aquella transferencia que:

- Será usada para cometer crímenes violentos;
- Será usada para provocar o exacerbar conflictos internos o regionales;
- Será usada para desestabilizar países o regiones;
- Será usada para desestabilizar la economía o el de desarrollo del país importador;
- Será desviada para alguno de los usos citados.

Esos parámetros no fueron incluidos ni en el artículo 6 ni el 7. En todo caso, para Costa Rica es claro que son los mínimos que los Estados deben aplicar, pudiéndose utilizar unos más estrictos, todos verificables para que el Tratado cumpla su propósito. Establecer medidas para los Estados que incumplan sus obligaciones también fue de interés para Costa Rica, pero no se aprobó en el texto final.

Al final de la *Conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado de Armas*, los tres grandes temas pendientes eran regular el comercio de municiones, incluir los acuerdos oficiales de defensa y la posibilidad de que organizaciones regionales como la Unión Europea y la Organización de los Estados Americanos pudieran suscribir el instrumento (Ulibarri 2015; 201); dichos elementos, que contaban con el apoyo de Costa Rica, quedaron fuera del texto al no alcanzarse consenso sobre ellos.

En el marco de la *Conferencia final de Naciones Unidas relativa al tratado de Armas*, Ulibarri señaló el interés de Costa Rica de negociar y lograr que el borrador

abarcar los temas fundamentales para el país que aún no habían sido valorados, entre ellos:

la inclusión de “municiones, partes y componentes” en el ámbito de aplicación del Tratado; la mejora en los sistemas de control de exportaciones; la incorporación de las donaciones al concepto de transferencias; la limitación de reservas que los países podrían formular al adherirse al instrumento; la adecuada consideración de aspectos socioeconómicos, de corrupción, derechos humanos y derecho internacional humanitario como referentes para autorizar exportaciones; y el establecimiento de un sistema de enmiendas flexible, que permitiera mejorar el texto a futuro (2015; 230).

Ulibarri valora en su libro que «Logramos adecuados equilibrios entre el lenguaje sobre derechos humanos, derecho humanitario y género; hubo una buena salida en relación a (sic) municiones, piezas y componente de las armas, y se construyó una fórmula satisfactoria para futuras enmiendas del Tratado.» (2015; 230).

Durante las sesiones finales de ambas Conferencias, era de gran importancia para Costa Rica que el consenso se diferenciara del veto. No se tuvo éxito, puesto que en la primera fue bloqueada por Estados Unidos y en la segunda, por Siria, Corea del Norte e Irán. En términos diplomáticos, Costa Rica y los países a favor del Tratado no consiguieron mediante las negociaciones, la presión política y pública, que los países opositores presentaran reservas en lugar de bloquear el consenso. El Tratado tuvo que ser llevado a la Asamblea General, para ser considerado bajo otras normas de procedimiento y que pudiese ser aprobado por votación.

Durante la aprobación del TCA en la Asamblea General, el 2 de abril de 2013, Costa Rica pudo promover sus ideales e intereses mediante el discurso para presentar el proyecto de resolución, mediante el cual se acuerda adoptar el Tratado, así como en el discurso del segmento de “explicación del voto”, ambos en representación de los coautores.

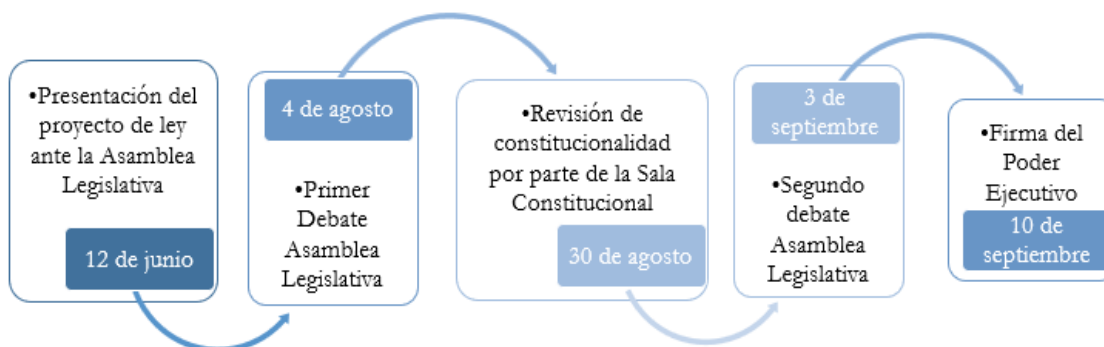
Eduardo Ulibarri, Representante Permanente de Costa Rica antes Naciones Unidas en ese momento, calificó el texto como equilibrado, robusto, eficaz y transparente. Declaró que los convocaban la pérdida de vidas humanas, niños soldados armados, familias, comunidades y sociedades destrozadas, arrasadas, aterrorizadas y víctimas de la violencia por falta de restricciones; pero sobre todo, los millones de vidas salvadas

por el compromiso alcanzado. Esa visión humana marcó desde el inicio la posición de Costa Rica y la iniciativa de Oscar Arias y las demás personas laureadas que impulsaron el proyecto.

B. REVISIÓN DEL DISCURSO DE ACTORES RELEVANTES EN EL MARCO DEL PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS EN COSTA RICA

Una vez adoptado el Tratado, en Costa Rica el proceso de ratificación legislativa del TCA tuvo un carácter expedito, de menos de cuatro meses. Considerando que la aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas se dio el 2 de abril de 2013, el día siguiente estaba siendo firmado por el entonces vicepresidente de la República, Alfio Piva Mesén. En cuanto al proceso en la Asamblea Legislativa, el TCA es enviado como proyecto de ley para la ratificación respectiva el 12 de junio de 2013, siendo finalmente aprobado en segundo debate el 30 de agosto del mismo año. La figura 2.1 resume los principales hitos de este proceso y sus fechas.

Figura 2.1. Principales hitos del proceso legislativo del TCA. 2013



Fuente: Elaboración propia a partir del Expediente Legislativo N° 18.800 (Asamblea Legislativa 2013)

Cabe señalar que, aunque el proyecto de ley ingresa a la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa desde el 12 de junio de 2013, no es sino hasta el 1 de agosto que inicia el periodo de sesiones extraordinarias, es decir, el periodo en el que el Poder Ejecutivo tiene control sobre la agenda parlamentaria. A partir de este momento, el proceso avanza con una marcada celeridad, al punto que menos de un mes después, el

proyecto se convertía en ley de la República, y Costa Rica en uno de los primeros países en ratificar el instrumento (Ruiz 2013).

En cuanto a los actores involucrados y su posición, la tabla 2.1 resume lo expresado en la discusión legislativa por los y las diputadas que se manifestaron en el marco del primer y segundo debate, así como la posición expresada por otros actores relevantes en el proceso.

Tabla 2.1. Principales actores del proceso legislativo del TCA y su posición al respecto. 2013

Momento	Actor	Posición	Resumen
Presentación del proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa	Carlos Ricardo Benavides, Ministro de la Presidencia	A favor	Manifiesta que el TCA contribuirá con la consolidación de la paz y la seguridad internacionales, la disminución de la violencia armada vinculada a conflictos, así como del terrorismo y el crimen transnacional organizado. Destaca también que el TCA es congruente con la política exterior costarricense en materia de fomento de la paz y la seguridad internacional, así como con la tradición de protección de los derechos humanos y los derechos fundamentales, y con la política de apoyo al control del comercio de armas convencionales y la resolución pacífica de controversias.
Primer debate Asamblea Legislativa	Carlos Góngora Fuentes (PML)	A favor	Apoya el TCA, sin embargo, se refiere en su intervención a su proyecto de Ley N° 17977 para la regulación de la tenencia de armas, desde la perspectiva del derecho de las personas a armarse y defenderse.
	María Jeannette Ruiz Delgado (PAC)	A favor	Se refiere a la importancia del Tratado y a sus contenidos, así como a una moción que impulsó en el Foro de Parlamérica para instar a los parlamentos de la región a aprobar el TCA. Cierra insistiendo en el mensaje que enviará Costa Rica a la comunidad internacional al aprobar el TCA.
	José María Villalta Flórez-Estrada (PFA)	A favor	Se manifiesta a favor del TCA, y se refiere a la problemática global del comercio ilícito de armas. Luego señala las limitaciones del Tratado, producto del proceso de negociación en el seno de la ONU, y profundiza en las disposiciones y alcances del Tratado, así como en la situación geopolítica de la región. Afirma que el TCA es un avance importante, pero que Costa Rica aún debe avanzar por su parte en temas puntuales.

	Sianny Villalobos Argüello (PLN)	A favor	Menciona los orígenes que dieron vida al TCA, al tiempo que menciona la problemática del negocio de armas. Se manifiesta a favor, así como también el apoyo decidido de su fracción al TCA. Menciona el rol de Oscar Arias.
	Óscar Gerardo Alfaro Zamora (PLN)	A favor	Se manifiesta a favor del TCA, y menciona algunos hitos de su aprobación en el seno de la ONU. Menciona el rol de Oscar Arias.
	Rodolfo Sotomayor Aguilar (PUSC)	A favor	Se refiere brevemente al apoyo de su fracción al TCA. También menciona que su compañero de fracción, José Roberto Rodríguez, envió una carta a la presidenta Laura Chinchilla, con fecha de 22 de julio del 2013, instando a que este proyecto se convocara.
	Carmen María Muñoz Quesada (PAC)	A favor	Se manifiesta a favor del TCA, haciendo una breve reseña del proceso de discusión con asesores de demócratas y republicanos, y la problemática del flujo de armas desde EE. UU. hacia América Latina. Reseña el proyecto 18050, y sus diferencias con la iniciativa del diputado Góngora antes mencionada. Manifiesta también el apoyo decidido de su fracción al TCA.
	Agnes Gómez Franceschi (PLN)	A favor	Menciona la tradición civilista del país, al tiempo que reconoce el rol de Oscar Arias en la aprobación.
	Carlos Luis Avendaño Calvo (PRN)	A favor	Manifiesta el apoyo de su fracción al TCA, al tiempo que menciona brevemente la situación de conflictos mundiales y las violaciones de derechos humanos que de ella se derivan. Menciona el importante rol de Oscar Arias y de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
Consulta preceptiva, Sala Constitucional	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia	A favor	En la sección resolutive del voto que evacuó la consulta se pronunció en el sentido de que el proyecto de ley de Aprobación del Tratado sobre el Comercio de Armas no contiene ningún vicio sustancial de forma ni de fondo.
Segundo debate Asamblea Legislativa	Rita Gabriela Chaves Casanova (PASE)	A favor	Se refiere a la millonaria industria armamentística, así como al rol de los principales países exportadores de armas y su influencia sobre los procesos de paz.

	Edgardo Araya Pineda (PLN)	A favor	Se refiere al apoyo de su fracción al TCA, así como al panorama mundial en términos de luchas armadas. También refiere la tradición civilista de Costa Rica y el importante rol de Oscar Arias y de Costa Rica en el ámbito internacional con su liderazgo en este tema.
	Víctor Danilo Cubero Corrales (PML)	A favor	Expresa el apoyo de su fracción al TCA, al tiempo que reafirma la vocación civilista, pacifista y liberal de su partido en el tema.
	Víctor Emilio Granados Calvo (PASE)	A favor	Enfatiza que frente a la situación de borde de guerra que vive el mundo, la ratificación por parte de Costa Rica del Tratado sienta un ejemplo a la comunidad internacional. También resalta el apoyo de su fracción al Tratado, así como de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
	José Roberto Rodríguez Quesada (PUSC)	A favor	Se refiere brevemente a los orígenes y contenidos del Tratado, al tiempo que resalta el papel protagónico de Oscar Arias, así como del rol internacional de Costa Rica.
	Mireya Zamora Alvarado (PML)	No se refiere	Se refiere a otros temas no atinentes al tratado.

Fuente: Elaboración propia a partir del Expediente Legislativo N°18.800 (Asamblea Legislativa 2013)

En cuanto a las intervenciones de diputados y diputadas, fueron 15 congresistas en total, de siete fracciones legislativas quienes se manifestaron, de manera unánime, favorablemente sobre la aprobación del TCA. Mientras que en algunos casos la intervención fue aprovechada también para retomar la discusión legislativa acerca de diversas iniciativas destinadas al control de armas en el ámbito interno (Carlos Góngora y Carmen Muñoz), en otros casos la intervención fue utilizada para reseñar la situación mundial del comercio de armas (José María Villalta, Sianny Villalobos, Carmen Muñoz, Carlos Avendaño, Rita Chaves, Edgardo Araya y Víctor Granados), el origen del TCA (Sianny Villalobos, Carmen Muñoz y José Roberto Rodríguez Quesada) o el rol de Costa Rica en el mismo (Edgardo Araya, Víctor Granados y José Roberto Rodríguez Quesada). Resalta el hecho de que ningún actor se manifestó en contra del TCA y en ambos debates, el proyecto fue aprobado de manera unánime.

Otro actor que, a pesar de no ser parte directa de la discusión legislativa, fue mencionado en varias ocasiones es el expresidente Óscar Arias Sánchez, cuyo rol en los orígenes del TCA fue destacado por seis congresistas. Aunque es bajo la administración Chinchilla Miranda que se aprueba el TCA en el seno de Naciones Unidas y se ratifica en el parlamento costarricense, el Poder Ejecutivo de la época no es mencionado durante la discusión legislativa salvo en una ocasión, relacionada sólo tangencialmente con el tema.

En cuanto a la consulta preceptiva de constitucionalidad que debe presentarse ante la Sala Constitucional, el alto tribunal evacuó la consulta (Sala Constitucional 2013a) señalando la ausencia de vicios sustanciales de forma ni de fondo, al tiempo que se refiere al TCA en el marco del derecho fundamental a la paz, su desarrollo jurisprudencial, su exigibilidad vía recurso de amparo y a su contenido esencial en el ámbito nacional y en el plano internacional, mediante la referencia a sendos extractos de una sentencia previa (Sala Constitucional 2013b).

El repaso del proceso legislativo y sus actores se ve complementado con la cobertura que realizó en su momento la prensa al proceso del TCA. Para tales efectos, se revisó el archivo digital del periódico *La Nación*, con miras a identificar algunos otros actores de relevancia que pudieron estar ausentes en el trámite legislativo. Los resultados de esta revisión se presentan en la tabla 2.2.

Tabla 2.2. Cobertura del periódico La Nación al proceso del TCA. 2013^a

Fecha	Título	Resumen	Hipervínculo
09-01-2013	Las armas de la violencia	Artículo de opinión que reseña la situación estadounidense, resalta el TCA e insiste en la necesidad de regular el tema en Costa Rica	http://tiny.cc/9vg79y
17-01-2013	Óscar Arias no tiene precio	Artículo de opinión del expresidente Arias que destaca el rol que ha tenido la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano en diferentes iniciativas, entre ella el proceso de negociación y aprobación del TCA	http://tiny.cc/s5g79y

02-04-2013	Asamblea General de la ONU aprueba Tratado sobre Comercio de Armas	El artículo da cuenta de la aprobación recibida por el TCA en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas	http://tiny.cc/rph79y
02-04-2013	“Tratado sobre Comercio de Armas es el mayor aporte de Costa Rica a la humanidad”, dice Oscar Arias	El expresidente Arias describe como la aprobación del TCA constituye un hito en la política exterior de Costa Rica	http://tiny.cc/hqh79y
05-04-2013	El mayor aporte de Costa Rica a la humanidad	Artículo de opinión en el que el expresidente Arias reseña el proceso aprobación y negociación del TCA en Naciones Unidas	http://tiny.cc/5zh79y
16-04-2013	El Tratado sobre Comercio de Armas y Costa Rica	Artículo de opinión que reseña el proceso aprobación y negociación del TCA en Naciones Unidas	http://tiny.cc/52h79y
31-05-2013	Vicepresidente Alfio Piva firmará Tratado de Armas este lunes en Nueva York	El artículo da cuenta de la asistencia del Vicepresidente de la República, Alfio Piva Mesén, a la firma del TCA en Nueva York	http://tiny.cc/k4h79y
03-06-2013	Más de 60 países firman tratado sobre comercio internacional de armas	El artículo da cuenta de la firma de más de 60 países que recibió el TCA en el seno de Naciones Unidas	http://tiny.cc/o5h79y
09-06-2013	El idealismo realista de Costa Rica	Artículo de opinión que analiza la perspectiva teórica del TCA, así como los alcances de su aplicación	http://tiny.cc/s8h79y
05-08-2013	Asamblea Legislativa aprobó tratado para regular el comercio de armas	El artículo da cuenta de la aprobación en primer debate del TCA, destacando los esfuerzos de los gobiernos de Arias y de Chinchilla	http://tiny.cc/59h79y

25-09-2013	Costa Rica anuncia que 107 países suscriben el Tratado sobre Comercio de Armas	El artículo da cuenta del anuncio que realiza Costa Rica para insistir en la necesidad de más ratificaciones del TCA para que pueda entrar en vigor	http://tiny.cc/4bi79y
------------	--	---	---

a/ Únicamente se presentan noticias de 2013 debido a que, aunque se extendió la búsqueda a otros momentos relevantes del TCA como lo fueron las dos conferencias de las partes, celebradas en julio de 2012 y marzo de 2013, esta no arrojó resultados.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Nacion.com

Las noticias encontradas reafirman el importante rol del expresidente Arias en el proceso del TCA, personaje que recibe considerable atención por parte de la prensa, mediante menciones en las notas al respecto del Tratado, así como en la publicación de varios artículos de opinión de su autoría. Se menciona el rol de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, así como de su director entre 2003 y 2012, Luis Alberto Cordero Arias.

También aparecen el embajador de Costa Rica ante Naciones Unidas durante la administración Chinchilla Miranda, Eduardo Ulibarri Bilbao y el exvicepresidente Alfio Piva Mesén, representante de Costa Rica en el acto de firma del TCA. De la búsqueda realizada no fue posible identificar actores que se opusieran al TCA, lo que quizás puede relacionarse con el rol público en foros internacionales que tuvo Costa Rica desde los albores del TCA como uno de sus principales impulsores, por lo cual oponerse habría podido implicar un costo político considerable.

Al mismo tiempo, el rol del expresidente Arias es reconocido y reafirmado en repetidas ocasiones y por diversos actores, lo cual recalca la importancia de este actor desde dos planos: en el interno, como líder del partido gobernante del país en dicha coyuntura y, en el ámbito internacional, como referente de los procesos de paz y desmilitarización, debido a su involucramiento en los procesos de paz de Centroamérica de los años ochenta, gracias a los cuales obtuvo el Premio Nobel de la Paz en 1987. Ambas dimensiones configuran un actor de gran peso, al cual se le reconoce una participación indiscutible en el proceso del TCA.

Finalmente, cabe señalar que tanto en las intervenciones de los y las diputadas como en las notas de prensa se resalta, desde lo discursivo, cómo el apoyo manifiesto de Costa

Rica al TCA se encuentra estrechamente vinculado y en total congruencia con la tradición civilista y pacifista del país, entendido esto como un elemento esencial dentro de la política exterior costarricense. La promoción del TCA por parte de Costa Rica en el ámbito internacional, así como el consenso a lo interno, demuestran una constancia y una integralidad en este asunto, el cual está directamente relacionado con la defensa del derecho internacional en general, y de los derechos humanos en específico, como una de las principales banderas que el país enarbola internacionalmente de manera continua y coherente.

C. OBLIGACIONES JURÍDICAS Y COMPROMISOS POLÍTICOS EMANADOS DEL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS

Una vez ratificado el TCA como ley de la República, comienzan a surtir efecto de manera oficial las obligaciones legales y compromisos políticos derivados del mismo, aunque Costa Rica se comprometió con avanzar en la implementación de estos antes de la entrada en vigor del Tratado, bajo la figura de aplicación provisional, de acuerdo con el artículo 23 del TCA (Agencia EFE 2013).

Por tanto, para un análisis integral de las experiencias del país en la adopción de sus provisiones y los desafíos que podrían presentarse, resulta valioso desarrollar observaciones sobre las mismas, particularmente desde el punto de vista de su obligatoriedad. Una de las clasificaciones aplicables a las provisiones de los tratados y acuerdos internacionales, incluyendo el TCA, es precisamente la identificación, en la dimensión jurídica, de cuáles son las obligaciones legales y los compromisos políticos que conlleva para los Estados su ratificación. Lo anterior es de particular utilidad práctica para el país, cuando requiera determinar las prioridades de acción que marcarán la pauta en su implementación de estas nuevas disposiciones.

En las reglas de interpretación del derecho internacional, se comprenden como:

reglas prescriptivas aquellos documentos, o provisiones dentro de estos, que (...) son normativas y requieren de fases procesales (imposición, reconocimiento, implementación). El lenguaje utilizado es regulatorio y prescriptivo, instruyendo a los destinatarios, y se caracteriza por la presencia del sujeto activo receptor de la

obligación (por ejemplo: Estados Miembros *shall*) (Polese 2006, citado por D'Acquisto & D'Avanzo 2009; 38).¹

D'Acquisto, G. & D'Avanzo, S. (2009; 40) continúan explicando que:

shall es utilizado para interpretar diversas funciones semánticas y pragmáticas, siendo empleado desde el siglo XIV para expresar tanto futuro como obligación. Generalmente *shall* denota, al igual que *must*, una intención de obligatoriedad incluso si el principal término para establecer requisitos o condiciones es este último [*must*]²

Bajo el principio del Derecho de los Tratados *pacta sunt servanda* (lo pactado obliga), los tratados son vinculantes para las partes que los suscriben, y deben ser aplicados de buena fe (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados 1986, art. 26). Sin embargo, Bodansky apunta que:

esto no quiere decir que toda provisión en un tratado deriva en una obligación legal, cuya infracción implica incumplimiento. Si bien en ocasiones se confunden, la cuestión de la forma jurídica del instrumento es distinta a si sus provisiones particulares crean obligaciones legales. La primera requiere examinar el instrumento como un todo, y depende de si la intención era que este fuese gobernado por el Derecho Internacional, mientras que el segundo depende del lenguaje de la provisión en cuestión - por ejemplo, si su formulación fue redactada como *shall* o *should*. (2015; 158)³

El TCA, según lo plantea N. Jørgensen (2014; 729), no especifica un régimen de *lex specialis* en cuanto a la responsabilidad de los Estados ante incumplimiento de sus

¹ Traducción propia. Los autores se hacen responsable por la misma. Texto original: Prescriptive rules [...] are normative and require procedural stages (imposition, recognition, implementation). The language is regulatory and prescriptive, instructing the addressee(s), and is characterised by the presence of the animate recipient of the obligation (e.g. Member States shall)

² Traducción propia. Los autores se hacen responsable por la misma. Texto original: SHALL is employed to perform several semantic and pragmatic functions and has expressed both future and obligation since the 16th century. Generally SHALL denotes, as MUST, a mandatory intent even if the latter is used above all to establish requirements or conditions

³ Traducción propia. Los autores se hacen responsable por la misma. Texto original: But this does not mean that every provision of a treaty creates a legal obligation, the breach of which entails non-compliance. Although they are sometimes confused, the issue of an instrument's legal form is distinct from the issue of whether particular provisions create legal obligations. The former requires examining the instrument as a whole, and depends on whether the instrument is in writing and is intended to be governed by international law, while the latter depends on the language of the particular provision in question – for example, whether it is phrased as a 'shall' or a 'should'.

provisiones centrales. Por ende, el Tratado está apoyado sobre las reglas secundarias sobre responsabilidades del Estado que han sido desarrolladas u codificadas en los artículos sobre Responsabilidad Estatal por Hechos Internacionalmente Ilícitos, elaborados por la Comisión de Derecho Internacional. Estas reglas establecen las condiciones predeterminadas para la responsabilidad estatal, así como las consecuencias legales que le corresponden, y hace distinciones entre responsabilidad conjunta en términos de una pluralidad de Estados responsables, y colaboración o asistencia en la comisión de un acto internacionalmente ilícito, que resulta en responsabilidad del Estado por su propia participación.

En el último de los principios del TCA se establecen tres criterios que deben guiar la materialización de este acuerdo para alcanzar una implementación efectiva de sus disposiciones. Concretamente, el principio establece que la aplicación del Tratado deberá ser «coherente, objetiva y no discriminatoria» (2013; 3). Estos tres lineamientos corresponden a los criterios de referencia para el principio de no discriminación, el cual tiene una importancia central para discernir acerca de cuándo una diferencia establecida en un tratado se constituye en una discriminación.

El desarrollo de estos tres principios ha sido a través de la jurisprudencia de diferentes tribunales regionales de derechos humanos (Andenas & Chiussi 2017) y su importancia radica en que demarcan con claridad los parámetros a los que debe apegarse la implementación del Tratado, atendiendo los principios de razonabilidad, proporcionalidad y equidad, complementando así el régimen legal establecido en el instrumento.

El TCA presenta, como es común en acuerdos internacionales, una mezcla de provisiones obligatorias y exhortativas. En el texto original en inglés del Tratado, las obligaciones legales son indicadas mediante el verbo auxiliar *shall*, y los compromisos políticos se identifican ya sea con el verbo compuesto *to be encouraged* o el también verbo auxiliar *may*, o bien, sus formas negativas para denotar prohibiciones.

En el texto oficial del Tratado en español, los verbos de acción que indican una obligación legal se conjugan en la tercera persona del futuro simple del indicativo (por ejemplo: *facilitará* y *evaluará*), mientras que los compromisos políticos son

introducidos por el verbo alentar, o bien una perífrasis verbal con el verbo poder, acompañado de un infinitivo.

Para tal fin, y considerando que el efecto homogeneizador de la palabra inglesa *shall* se pierde en la traducción al transformarse en el futuro simple de diversos verbos, se agruparán las obligaciones del Tratado sobre Comercio de Armas (2013) bajo el término sombrilla de “responsabilidades”, las cuales se detallan a continuación:

1. Responsabilidad de prevenir y erradicar aquel comercio que sea ilícito o desregulado y mejorar la regulación existente (art. 1, p. 2).
2. Responsabilidad de los Estados, de acuerdo con sus respectivas obligaciones internacionales, de regular de forma efectiva el comercio internacional de armas convencionales, y prevenir su desvío, así como la responsabilidad primaria de todos los Estados de establecer e implementar sus propios sistemas nacionales de control (principio 6, p. 2).
3. Responsabilidad de implementar el Tratado de manera consistente, objetiva y no discriminatoria (principio 8, p 3 & art. 5, inciso 1, p. 4).
4. Responsabilidad de aplicar las disposiciones del Tratado al menos a aquellas “armas convencionales” que se incluyen en el artículo 2, inciso 1 (art. 2, inciso 1, p. 3).
5. No aplicar las disposiciones del Tratado al movimiento internacional de armas convencionales por o en nombre de un estado miembro para uso propio, siempre que la propiedad la mantenga dicho estado.
6. Responsabilidad de establecer el sistema nacional de control, que incluya una lista nacional de control.
7. Responsabilidad de asegurar que la definición que el país utilice para las categorías de armas convencionales no cubra, en ningún caso, menos que las descripciones utilizadas en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas (UNROCA) (art. 5, inciso 3, p. 4).
8. En el caso de las armas pequeñas y ligeras, responsabilidad de asegurar que la definición que el país utilicé no cubra, en ningún caso, menos que las descripciones utilizadas en los instrumentos de las Naciones Unidas que sean relevantes (art. 5, inciso 3, p. 4).

9. Responsabilidad de remitir la lista nacional de control a la Secretaría (art. 5, inciso 4, p. 4).
10. Responsabilidad de designar a las autoridades competentes para conseguir un sistema nacional de control efectivo y transparente (art. 5, inciso 5, p 4).
11. Responsabilidad de designar uno o varios puntos nacionales de contacto para intercambio de información, notificarlos a la Secretaría y mantenerlos actualizados (art. 5, inciso 6, p. 4).
12. Prohibición de realizar transferencias en condiciones que violen obligaciones derivadas de medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad, por ejemplo, los embargos de armas (art.6, inciso 1; 4-5).
13. Prohibición de autorizar cualquier transferencia que viole otras convenciones internacionales de las que el Estado sea parte, especialmente relacionadas con la transferencia o el tráfico ilícito de armas convencionales (art. 6, inciso 2, p. 5).
14. Prohibición de autorizar transferencias si tiene conocimiento que las armas serán utilizadas para:
 - Cometer genocidio,
 - Cometer crímenes de lesa humanidad,
 - Infracciones graves a los Convenios de Ginebra de 1949,
 - Ataques dirigidos contra civiles o bienes de carácter civil, u
 - Otros crímenes de guerra tipificados en acuerdos de los que el Estado sea parte (art. 6, inciso 3, p. 5).
15. Si la exportación no está prohibida según el artículo 6, cada Estado exportador será responsable de evaluar, de forma objetiva y no discriminatoria, el potencial de que las armas puedan:
 - Contribuir a socavar la paz y seguridad, o
 - Podrían ser utilizadas para cometer o facilitar una violación severa de derechos humanos o derecho humanitario, violaciones a los protocolos y convenciones relacionadas con terrorismo o con el crimen transnacional organizado (art. 7, inciso 1, p. 5).
16. En caso de que exista potencial de que suceda lo anterior, responsabilidad de considerar medidas de mitigación del riesgo que sean aplicables (art. 7, inciso 2, p. 5).

17. Responsabilidad de negar la autorización del traslado si, después de este análisis y la aplicación de medidas de mitigación, se considera que existe riesgo prevalente de que se materialicen las consecuencias negativas descritas anteriormente (art. 7, inciso 3, p. 5).
18. Responsabilidad de tomar en cuenta el riesgo de que las armas sean utilizadas para cometer o facilitar actos graves de violencia de género o en contra de mujeres y niños (art. 7, inciso 4, p. 6).
19. Responsabilidad de que la valoración de riesgo sea realizada y todas las autorizaciones sean detalladas y emitidas antes de hacer efectivo el traslado (art. 7, inciso 5, p. 6).
20. Responsabilidad de otorgar la información respectiva a la autorización a petición de cualquiera de las partes involucradas en la transacción (art. 7, inciso 6, p. 6).
21. Responsabilidad del Estado importador de brindar toda la información relevante para el análisis de riesgo a petición del Estado exportador (art. 8, inciso 1, p. 6).
22. Responsabilidad de tomar medidas que le permitan regular las importaciones bajo su jurisdicción de acuerdo con las provisiones del Tratado (art. 8, inciso 2, p. 6).
23. Responsabilidad de tomar medidas apropiadas para regular el tránsito o trasbordo en su jurisdicción, a través de su territorio (art. 9, p. 6).
24. Responsabilidad de tomar medidas apropiadas para regular el corretaje desarrollado en su jurisdicción (art. 10, p. 6).
25. Responsabilidad de evitar desvíos en la transferencia de armas en las que participe, mediante la implementación de sus sistemas de control y la aplicación de los análisis de riesgo (art. 11, incisos 1 - 2, p. 7).
26. Responsabilidad para los Estados importadores, de tránsito, trasbordo o exportadores, de cooperar e intercambiar información para mitigar el riesgo de desvío durante las transferencias (art. 11, inciso 3, p. 7).
27. Responsabilidad de tomar las medidas apropiadas en caso de detectar un desvío de una transferencia (art. 11, inciso 4, p. 7).
28. Responsabilidad de mantener registros nacionales de las exportaciones o las autorizaciones de exportación emitidas (art. 12, inciso 1, p. 7).
29. Responsabilidad de conservar los registros de las transferencias por un mínimo de 10 años (art. 12, inciso 4, p. 7).

30. Responsabilidad de remitir a la Secretaría un informe inicial sobre las medidas que se han tomado para la implementación del Tratado, incluyendo legislación nacional, listas nacionales de control y otras regulaciones y medidas administrativas (art. 13, inciso 1, p. 8).
31. Responsabilidad de reportar a la Secretaría nuevas medidas que acojan para la implementación del Tratado (art. 13, inciso 1, p. 8)
32. Responsabilidad de remitir anualmente a la Secretaría un reporte sobre las exportaciones e importaciones de las armas a más tardar el 31 de mayo. Este puede contener la misma información que aquellos que ya se remiten a otras instancias de la ONU (art. 13, inciso 3, p. 8).
33. Responsabilidad de tomar medidas apropiadas para aplicar las leyes y normas nacionales que implementan este Tratado (art. 14, p. 8).
34. Responsabilidad de cooperar con los otros Estados parte para la efectiva implementación del Tratado (art. 15, inciso 1, p. 8).
35. Responsabilidad de promover la más amplia comunicación y asistencia entre las partes, para investigaciones, juicios o procesos judiciales en relación con la violación de las medidas nacionales de implementación del Tratado (art. 15, inciso 5, p. 8).
36. Responsabilidad de brindar asistencia a otros Estados parte cuando se solicite y se esté en capacidad de hacerlo (art. 16, inciso 1, p. 9).
37. Responsabilidad de consultar, y de mutuo acuerdo, cooperar para conseguir resolución de cualquier disputa sobre la interpretación del Tratado mediante negociaciones, mediaciones, conciliación, resolución judicial u otros medios pacíficos (art. 19, inciso 1, p. 10).

Por otro lado, las previsiones de las que los Estados parte, derivan compromisos políticos que se pueden agrupar en tres dimensiones generales de significado: aquellos verbos que se refieren a una acción puntual por parte del Estado miembro, aquellos relacionados con comunicación de información, y aquellos relacionados con cooperación con otros actores. En la tabla 2.3, se puede apreciar el detalle de las palabras utilizadas y una indicación resumida del compromiso que establecen:

Tabla 2.3. Compromisos políticos establecidos en los artículos del TCA

Compromisos Políticos establecidos en el TCA		
Dimensión	Palabras	Compromiso
Acción	Aplicar	el Tratado al rango más amplio posible de armas convencionales (art. 5, inciso 3, p. 4)
	Hacer	pública la Lista Nacional de Control (art. 5, inciso 4, p. 4)
	Desarrollar	sistemas de importación (art. 8, inciso 2, p. 6)
	Revalorar	una autorización ya otorgada si existe nueva información (art. 7, inciso 7, p. 6)
	Mantener	registros de las armas que ingresan al territorio (art. 12, inciso 2, p.7)
	Incluir	en dichos registros una serie de datos relevantes sobre estas armas (art. 12, inciso 3, p. 7)
	Aplicar medidas	de prevención adicionales (art. 1, inciso 2, p. 7)
	Tomar medidas	en caso de desvío de una transferencia (art. 11, inciso 4, p. 7)
	Tomar acciones	en el ámbito nacional para evitar que la corrupción en las transferencias (art. 15, inciso 6, p. 9)
Comunicación	Solicitar	información al Estado exportador (art. 8, inciso 3, p. 6)
	Solicitar	información sobre el usuario final de las armas (art. 8, inciso 1, p. 6)
	Solicitar	a los comerciantes que se registren para realizar su actividad (art. 10, p. 6)
	Compartir	información con los otros miembros sobre cómo atender desvíos (art. 11, inciso 5, p. 7)
	Intercambiar	experiencias sobre lecciones aprendidas (art. 15, inciso 7, p. 9)
	Consultar	entre sí sobre temas de interés mutuo (art. 15, inciso 3, p. 8)
	Reportar	a los otros miembros las medidas para atender los desvíos (art. 11, inciso 6, p. 7)
	Reportar	las medidas que hayan sido efectivas para atender los desvíos (art. 13, inciso 2, p. 8)
Cooperación	Facilitar	la cooperación internacional para implementación del Tratado (art. 15, inciso 2, p. 8)
	Cooperar	para una implementación efectiva del Tratado en el ámbito internacional (art. 15, inciso 4, p. 8)
	Solicitar, ofrecer o recibir asistencia	para implementar el Tratado (art. 16, inciso 2, página 9)
	Contribuir	con el fondo fiduciario establecido (art. 16, inciso 3, p. 9)
	Recurrir	al arbitraje para resolver disputas (art. 19, inciso 2, p. 10)

Fuente: Elaboración propia con base en el texto oficial en español del TCA

Dentro del texto se establecen asimismo otras responsabilidades, principalmente procedimentales, a la conferencia de Estados Parte, y a la Secretaría como parte de sus labores administrativas. Este es el caso de los artículos 17 y 18, principalmente.

El principal instrumento hasta el momento en el que Costa Rica ha plasmado estas obligaciones y compromisos con el fin de llevarlos a la dimensión operativa y de esta manera formalizar su SNC, es el Decreto Ejecutivo N° 41084-RE-MP-MSP (2018), titulado “Establecimiento del Sistema Nacional de Control y Creación de su Ente Rector para la implementación del Tratado sobre el Comercio de Armas”. Este Decreto, publicado el 14 de mayo de 2018, declaró al SNC como el mecanismo nacional para evaluar las transferencias internacionales de los elementos controlados por el TCA (ídem art. 3) y establece su organización, competencia, funciones y procedimientos (ídem art. 1).

Mediante un análisis comparativo de las obligaciones legales que establece el Tratado, detalladas anteriormente, y el contenido del Decreto Ejecutivo 41084-RE-MP-MSP (2018), se identifica que Costa Rica ha incorporado, ya sea mediante mención explícita o de forma general, 34 de las 37 obligaciones legales identificadas dentro del TCA, lo que equivale a un 92% de su contenido.

Específicamente, la responsabilidad de prevenir y erradicar aquel comercio que sea ilícito o desregulado establecida en el artículo 1 del TCA, se reconoce indirectamente en el considerando 4, que se refiere a la ratificación de este como Ley de la República. La responsabilidad de establecer el SNC es el objeto mismo del Decreto, mencionada también, junto con la de implementar el Tratado de manera consistente, objetiva y no discriminatoria (Tratado sobre el Comercio de Armas 2013; inciso 1, art. 5), en los considerandos, esta vez en el punto 6.

Sobre la responsabilidad de aplicar las disposiciones del Tratado al menos a aquellas “armas convencionales” que se determina en artículo 2, inciso 1 y artículo 5, inciso 3 del TCA, no hay mención explícita, pero se aplicaría en el artículo 23 del Decreto, sobre el establecimiento de la Lista Nacional de Control.

En relación con el envío de información como los reportes anuales, las listas nacionales de control o los puntos nacionales de contacto, mencionados en los artículos 5 y 13, el Decreto, en su artículo 10, otorga estas funciones a la Secretaría Ejecutiva.

Sobre los criterios a considerar para autorizar las transferencias, desarrolladas del artículo 6 al artículo 11 del TCA, el Decreto los incorpora en el Capítulo IV “Procedimiento para la evaluación de actividades de transferencia internacional de elementos controlados”, junto con las disposiciones sobre solicitud de información a las partes y establecimiento del resultado de la evaluación como requisito vinculante en el proceso de autorización, haciendo efectiva la obligación establecida por el artículo 7 del TCA. Por su parte, las medidas de mitigación mencionadas en este mismo del TCA, en el Decreto se acogen dentro de las funciones tanto del Ente Rector (art. 8) como de la Secretaria Ejecutiva (art. 10).

Las disposiciones relacionadas con cooperación e intercambio de información, detalladas en los artículos 11, 15 y 16 del TCA, se agrupan de forma muy general en el Decreto, refiriéndose a una de las funciones de la Secretaría Ejecutiva como «dar seguimiento y ejecutar los artículos 15 y 16 del Tratado sobre el Comercio de Armas, correspondientes a la cooperación internacional y asistencia internacional, en coordinación y coadyuvancia con las autoridades competentes» (Decreto Ejecutivo N° 41084-RE-MP-MSP 2018; inciso 1, art. 10).

Finalmente, sobre la obligación de mantener un registro nacional de las exportaciones o las autorizaciones de exportación emitidas, establecida en el artículo 12, inciso 1 del TCA, el Decreto lo incorpora en su artículo 8, inciso g, como parte de las funciones de la Secretaría Ejecutiva. Sin embargo, no hay mención de la responsabilidad de conservar dichos registros por un mínimo de 10 años mencionada en el artículo 12, inciso 4 del TCA. Una posible explicación es que se consideró innecesario, tomando en cuenta que el artículo 868 del Código Civil, Ley N° 63 (1887) indica que luego de diez años, prescribe todo derecho y su correspondiente acción.

Entre las obligaciones que no fueron incorporadas en el Decreto Ejecutivo están la responsabilidad de conseguir la resolución de las disputas sobre la interpretación del Tratado mediante negociaciones, mediaciones, conciliación, resolución judicial u otros medios pacíficos en mutuo acuerdo con las partes, establecida en el artículo 19, inciso

1 del TCA, y la de tener en cuenta el riesgo de que las armas sean utilizadas para cometer o facilitar actos graves de violencia de género o en contra de mujeres y niños, estipulada el artículo 7, inciso 4.

Por otra parte, tampoco se menciona la responsabilidad de remitir a la Secretaría del Tratado un informe inicial sobre las medidas que se han tomado para la implementación, según lo dispone su artículo 13, en el inciso 1. Una posible explicación es que el informe ya había sido presentado previo a la emisión del Decreto.

Sin embargo, se considera particularmente meritorio de atención que la responsabilidad de tomar las medidas apropiadas en caso de detectar un desvío de una transferencia, establecida en el artículo 11, inciso 4 del TCA, no se incorpora dentro del Decreto, por lo que no se provee un respaldo en esta norma que establezca el procedimiento a seguir en caso de que se detecte un desvío, o haga referencia explícita a procedimientos o mecanismos ya existentes dentro del quehacer de alguna de las dependencias involucradas en el SNC, que permita atender esta circunstancia de manera efectiva y en consonancia con el mandato del TCA.

Por otra parte, en relación con los compromisos políticos, a continuación, se detalla, con base en la tabla 2.4, su incorporación dentro del Decreto. Aquellos que son mencionados de forma explícita, se indica el artículo correspondiente, los que no se mencionan se indican con un “no”, mientras que se utiliza la palabra “indeterminado” para identificar aquellos compromisos que podrían derivarse de artículos generales, pero no se especifican.

Tabla 2.4. Incorporación de los compromisos políticos identificados en el TCA en el Decreto Ejecutivo N° 41084-RE-MP-MSP (2018)

Compromisos Políticos establecidos en el TCA			
Dimensión	Palabras	Compromiso	Inclusión en el Decreto
Acción	Aplicar	el Tratado al rango más amplio posible de armas convencionales (art. 5, inciso 3, p. 4)	Indeterminado
	Hacer	pública la Lista Nacional de Control (art. 5, inciso 4, p. 4)	Indeterminado
	Desarrollar	sistemas de importación (art. 8, inciso 2, p. 6)	No
	Revalorar	una autorización ya otorgada si existe nueva información (art. 7, inciso 7, p. 6)	Art. 10, inciso m
	Mantener	registros de las armas que ingresan al territorio (art. 12, inciso 2, p.7)	No
	Incluir	en dichos registros una serie de datos relevantes sobre estas armas (art. 12, inciso 3, p. 7)	No
	Aplicar medidas	de prevención adicionales (art. 1, inciso 2, p. 7)	Art. 8, inciso g
	Tomar medidas	en caso de desvío de una transferencia (art. 11, inciso 4, p. 7)	No
	Tomar acciones	en el ámbito nacional para evitar que la corrupción en las transferencias (art. 15, inciso 6, p. 9)	No
Comunicación	Solicitar	información al Estado exportador (art. 8, inciso 3, p. 6)	Art. 16
	Solicitar	información sobre el usuario final de las armas (art. 8, inciso 1, p. 6)	Art. 15
	Solicitar	a los comerciantes que se registren para realizar su actividad (art. 10, p. 6)	Art. 8, inciso g
	Compartir	información con los otros miembros sobre cómo atender desvíos (art. 11, inciso 5, p. 7)	Indeterminado

	Intercambiar	experiencias sobre lecciones aprendidas (art. 15, inciso 7, p. 9)	Indeterminado
	Consultar	entre sí sobre temas de interés mutuo (art. 15, inciso 3, p. 8)	No
	Reportar	a los otros miembros las medidas para atender los desvíos (art. 11, inciso 6, p. 7)	No
	Reportar	las medidas que hayan sido efectivas para atender los desvíos (art. 13, inciso 2, p. 8)	Indeterminado
Cooperación	Facilitar	la cooperación internacional para implementación del Tratado (art. 15, inciso 2, p. 8)	Art. 10, inciso 1
	Cooperar	para una implementación efectiva del Tratado en el ámbito internacional (art. 15, inciso 4, p. 8)	Art. 10, inciso 1
	Solicitar, ofrecer o recibir asistencia	para implementar el Tratado (art. 16, inciso 2, página 9)	Art. 10, inciso 1
	Contribuir	con el fondo fiduciario establecido (art. 16, inciso 3, p. 9)	No
	Recurrir	al arbitraje para resolver disputas (art. 19, inciso 2, p. 10)	No

Fuente: Elaboración propia con base en el texto oficial en español del TCA y el Decreto Ejecutivo 41084-RE-MP-MSP (2018)

De los 22 compromisos identificados, se puede observar que 13 fueron incorporados dentro del Decreto, o bien, se considera que las referencias generales sobre el tema incorporadas en el Decreto podrían englobar algunos de estos compromisos, de forma que solamente el 40% de los compromisos políticos acogidos por el Estado costarricense no fueron incluidos dentro de este instrumento. Resulta interesante destacar que, de las tres dimensiones de compromisos identificadas, la que presenta mayor cantidad de omisiones es la relacionada con acciones puntuales que el Tratado alienta a los Estados miembros a realizar, mientras que las dimensiones de comunicación y cooperación presentan solamente 2 omisiones cada una.

CAPÍTULO III. EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES Y DESAFÍOS NACIONALES. LA IMPLEMENTACIÓN DEL TCA EN COSTA RICA

Una vez contextualizado el papel de Costa Rica en la promulgación del Tratado, las reacciones de los actores internos y las nuevas responsabilidades y compromisos del país derivados del instrumento, el presente capítulo aborda las experiencias, así como los desafíos, de las principales instancias gubernamentales involucradas en el proceso de implementación del TCA en Costa Rica. Como fuente primaria se utilizó la información recolectada en el taller denominado “Experiencias institucionales y desafíos nacionales en la implementación del Tratado de Comercio de Armas (TCA) en Costa Rica”.

La información anterior fue complementada con entrevistas de profundización realizadas de manera presencial y telefónica, para efectos de lograr conocer el detalle de las acciones desarrolladas para implementar el TCA, así como los desafíos visualizados por cada instancia. El capítulo se estructura en cuatro secciones, las cuales abordan las instancias analizadas.

A. LAS EXPERIENCIAS INSTITUCIONALES

1. LA EXPERIENCIA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO

El propio TCA, indica que cada Estado Parte designará a las autoridades nacionales competentes, con el fin de disponer de un SNC eficaz y transparente. Tras analizar el instrumento, la comisión interinstitucional ad-hoc que se conformó para comenzar a atender las responsabilidades derivadas del Tratado, decidió que no existía en el país ente o institución con las mismas atribuciones que se requerían, o pudiera llevar a cabo por su cuenta los análisis que el Tratado implica, por lo que un enfoque

interinstitucional era la mejor ruta. A partir de lo anterior, el MREC fue seleccionado como la secretaria técnica del Sistema.

Por otra parte, resulta importante considerar que, como se ha mencionado, uno de los ejes estratégicos de la política exterior costarricense corresponde a la promoción de la paz, el desarme y la seguridad nacional, regional y mundial como bases políticas de la construcción de una sociedad civilista, pacifista y ambientalista. Como ya se ha mencionado. En concordancia con este eje, el país está comprometido con el desarme general y completo, y se ha abogado por ello en los foros internacionales y multilaterales.

Por tanto, el MREC aduce que Costa Rica tiene una obligación moral de excelencia a la hora de implementar el Tratado, dado su papel protagónico durante las etapas previas. No solo es coautor del instrumento y uno de los primeros ratificadores, sino que abogó en todo momento por su desarrollo, adopción y entrada en vigor, proponiendo en ocasiones regulaciones y umbrales más severos que los finalmente establecidos.

El MREC comenzó como participante y coordinador del proceso de manera ad-hoc desde el 2014, poco antes de que el TCA entrara en vigor. Las primeras acciones se enfocaron en procurar colaboración internacional para el desarrollo de cursos y seminarios que le permitieran a Costa Rica identificar los posibles actores implicados en la regulación de armas pequeñas y sus transferencias. Como resultado de este primer esfuerzo, en marzo de 2015 el MREC presenta un documento de trabajo sobre las obligaciones del TCA.

En enero de 2016 se obtiene una hoja de ruta que recoge los aprendizajes obtenidos hasta el momento, con miras al establecimiento normativo del SNC y en octubre del mismo año, la Dirección Jurídica del MREC presenta un criterio jurídico para entender cuáles debían ser las características del SNC, donde además se realizó un análisis del Tratado a nivel de principios y espíritu, como insumo para la emisión del futuro decreto que establecería el Sistema. Asimismo, este ejercicio colaboró con la revisión de normativa internacional conexas al TCA, para asegurar coherencia con otros instrumentos internacionales ya existentes.

Durante el 2017, se trabajó junto con las otras instituciones participantes en el desarrollo del Decreto, y paralelamente, en julio de ese año el Canciller remitió una nota oficial a dichas entidades, con el fin de que cada una nombrara un enlace institucional para su participación en el proceso. El Decreto Ejecutivo 41084-RE-MP-MSP se firmó en mayo de 2018, y gracias a su establecimiento, se ha logrado cumplir con importantes obligaciones del TCA, incluyendo la formalización del ente rector, la identificación de las entidades responsables y del material a controlar, así como de los criterios por aplicar al controlarlo, incluyendo aspectos generales del análisis de riesgo.

Contando ya con sustento normativo interno, el MREC ha realizado convocatorias de acuerdo con este Decreto, considerando las personas funcionarias que estarían involucradas en el Comité de Evaluación y Verificación, para continuar con el trabajo de implementación del Tratado de forma ya institucionalizada. En estas reuniones, el MREC ha promovido generar acuerdos sobre procedimientos, comunicaciones y cadenas de decisiones para el SNC, que está en proceso de desarrollo y cuyo lanzamiento estaba previsto para finales de 2018.

Otros aportes indispensables del MREC para la implementación del TCA incluyen gestionar cooperación internacional para diversas etapas del proceso, incluyendo a la Unión Europea para el desarrollo de la hoja de ruta inicial, las Naciones Unidas sobre el marcaje y rastreo de armas, el fondo fiduciario del TCA para fortalecer capacidades institucionales (principalmente en aduanas) y la FES para otorgar mayor difusión al Tratado y sensibilizar sobre el desarme y la no proliferación. Gracias a estos esfuerzos, Alemania, Albania, Sudáfrica, México y Argentina brindaron a Costa Rica sus experiencias en el desarrollo de sus Sistemas Nacionales de Control.

Vitales son también la representación del país ante las Conferencias de las Partes, y la compilación y preparación de los informes que el país debe presentar, derivados de las obligaciones del TCA. Asimismo, en adelante como Secretaría del SNC, la coordinación de los procesos de desarrollo de manuales de procedimiento y/o protocolos de actuación conjunta serán tareas indispensables del MREC para el funcionamiento eficiente y oportuno del sistema.

2. LA EXPERIENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ARMAMENTO

El MSP es la institución responsable de la protección de la soberanía nacional, la vigilancia, el mantenimiento del orden público y la seguridad de los habitantes en Costa Rica, lo anterior lo cumple desarrollando acciones efectivas para la prevención del delito, colaborando en su represión; en apoyo a la defensa de los recursos naturales, en estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico, bajo los principios de honestidad, disciplina y espíritu de servicio tal y como se establece en la Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública, N° 5482 (1973).

En el Decreto Ejecutivo que crea el SNC, la participación del MSP en el TCA se establece en el artículo 5, que señala a la DGA-MSP como una Unidad Técnica del sistema; además dicho Ministerio compone el Ente Rector, órgano colegiado responsable de liderar y coordinar el SNC, en conjunto con el MREC y el MP.

La DGA-MSP es un ente técnico creado por la Ley de Armas y Explosivos (N° 7530 1995), por el cual el MSP ejerce la potestad de «control, vigilancia y fiscalización de toda actividad que se realice con armas, municiones, explosivos, artificios, sustancias químicas y pólvora, y la función de otorgar los permisos para fabricar, almacenar, comerciar, importar y exportar dichos bienes» (Decreto Ejecutivo N° 41084-RE-MP-MSP 2018; considerando XII).

Dentro de las funciones asignadas a esta instancia en el SNC, se encuentran:

1. Recibir toda solicitud de transferencia internacional de elementos controlados que tengan como país de origen, destino, tránsito o transbordo Costa Rica.
2. Notificar en forma inmediata a la Secretaría Ejecutiva de las solicitudes...
3. Elaborar y presentar a la Secretaría Ejecutiva los insumos que se requieran para la elaboración del Informe previsto en el artículo 18.
4. Incorporar las decisiones del Ente Rector notificadas por la Secretaría Ejecutiva, al Proceso de autorización o desautorización de transferencias internacionales de elementos controlados.

Por sus competencias y trayectoria, la DGA-MSP fue una de las primeras instancias en formar parte de la implementación del TCA. En el mes de octubre de 2014 la DGA-

MSP recibió los primeros cursos de capacitación y para en noviembre del mismo año, obtuvo cooperación técnica por parte de Gobierno de Colombia.

Integró un grupo de trabajo en el 2016 para el establecimiento de una hoja de ruta para la implementación del TCA, de la cual se derivó el mandato de la preparación, junto con la DGA, de la Lista Nacional de Control. La DGA-MSP venía trabajando en algunas acciones similares a las estipuladas por el TCA y el Decreto Ejecutivo N° 41084-RE-MP-MSP (2018), no obstante, era necesario trabajar en la complementariedad de la normativa, así como su manejo.

En estas líneas de trabajo la DGA-MSP sugirió iniciar con una mayor coordinación interinstitucional para estandarizar conceptos, unificar competencias y metodologías. Estos primeros pasos se acompañaron por un diálogo entre los poderes de la República para delimitar roles y rutas a seguir, para que dieran paso a una aplicación correcta del instrumento, como por ejemplo en los procesos judiciales o cambios en la legislación existente.

Paralelo a lo anterior, la DGA- MSP tomó un rol coordinador y técnico en los procesos de homologación de conceptos; este proceso se constituyó en dos dimensiones. La primera de ellas abarcó todos aquellos conceptos que implican una homologación entre lo manejados en el país y lo utilizados a nivel internacional, especialmente en el Tratado; ya que muchos de ellos tenían interpretaciones con diferencias sustanciales a la hora de aplicarlos Y la otra dimensión en este proceso, es en la homologación a lo interno del país, es decir entre las instituciones nacionales.

Como ejemplo de la primera dimensión mencionada, de las diferencias entre los conceptos nacionales e internacionales; se puede mencionar el concepto internacional de incautación y los nacionales de comiso y decomiso, que en términos prácticos terminan abarcando la misma acción. El primero es cuando se da un acto de posesión sobre las armas, y no es utilizado en Costa Rica, mientras que los segundos son de uso común y se interpretan como el acto donde se da una pérdida temporal o de posesión física de un bien de su titular, esto es lo que se llamaría decomiso, pero es temporal y lo ejecuta cualquier autoridad competente al respecto. Y el comiso, es la pérdida permanente de propiedad sobre el bien de parte de la persona propietaria pero que es ejecutado por una orden de una autoridad judicial (Código Penal 1970; arts. 110 & 148).

Caso similar sucede con el concepto de desvío, el cual cuenta con múltiples interpretaciones diferentes. En este caso la DGA-MSP ha sido el ente que por su experiencia se ha encargado de visibilizar las diferencias y elevar las inquietudes a nivel de los organismos internacionales, como la secretaría técnica del TCA para definir una misma interpretación, esto es de vital importancia a la hora de los informes país.

A nivel de instituciones nacionales, la segunda dimensión de trabajo, la DGA-MSP ha venido realizando un papel importante para homologar conceptos que era usados de forma distinta. Ejemplo de ello es la conceptualización de arma de fuego, especialmente en la categoría 8 establecida en el TCA, referente a armas pequeñas. Este apartado ha sido primordial para el país, ya que surgió la necesidad de una misma interpretación de lo que es una carabina, un rifle o una pistola; por lo que la institución lideró un proceso de conceptualización con las áreas técnicas de las demás instituciones involucradas.

En ambas dimensiones, tanto a nivel nacional como el internacional, la DGA-MSP ha tenido un rol técnico de acompañamiento MREC en dos direcciones, por un lado, las definiciones, como las ya mencionadas, y por otro en la información de trámites que le establece la Ley N° 7530 de Armas y Explosivos (1995), la cual define a la Dirección como la autoridad de control en cuanto a la ejecución de todo lo que son movimientos transfronterizos.

También la DGA-MSP promueve la definición de protocolos y manuales de toma de decisiones, el manejo de información, niveles de acceso y la automatización. Procesos en los que implicaba que los elementos permitidos o medidas de mitigación fueran implementados en el Decreto para su correcta aplicación. Estos fueron estandarizados con otros tratados y procesos ya existentes, como los establecidos en los Acuerdos de Palermo, referente a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos.

El mismo caso se dio a la hora acoplar las funciones establecidas en el Decreto para la Unidad de Control, con las de la DGA-MSP o en materia de regulación de movimientos transfronterizos, como lo son los de registros de ingreso y salida de armas. En este último punto, esta instancia ha señalado la importancia de entender la Lista Nacional de Control como un sistema que está en constante cambio; razón por la cual

nace la necesidad que dicha lista sea revisada con cierta temporalidad para asegurar la correcta autorización o no de los tránsitos de armas y su actualización.

Debido a la experiencia de la DGA-MSP se logró identificar que no todos los cambios normativos se debían dar por medio de ajuste o creación de legislación, sino también por medio de una revisión detallada del Tratado, que diera paso a una homogeneización de conceptos o reestructuración de procedimientos. Para la dirección todos estos procesos debían y deberán ser revisados y adaptados bajo los criterios de reducción y simplificación de trámites para las personas ciudadanas.

Así fue como la DGA-MSP llevó adelante un proceso de reestructuración interna, que incluso inició previo a la emisión del Decreto Ejecutivo N° 41084-RE-MP-MSP (2018). Este proceso dio inicio con una orientación prospectiva previendo los cambios que se tendrían que realizar en el marco del TCA, a partir de reuniones, acercamientos, consultas y diálogos con otros entes involucrados.

Lo anterior llevó a identificar que surgirían dos grandes necesidades en la función realizada por la dirección: por un lado, toda aquella información requerida para la toma de decisiones en cuanto movimientos, características de las armas y municiones para la toma de decisiones y por otro la información requerida por las autoridades judiciales de forma sistematizada para la judicialización de casos relacionados al comercio y transferencias de armas y municiones.

Dentro de estos procedimientos se resalta el registro que se realiza mediante el sistema de Control de Portación de Armas y Seguridad Privada (CONTROLPAS), plataforma digital que permite realizar el trámite solicitudes de venta, inscripción y emisión de permisos de portación de armas; así como la regulación de las empresas y los agentes de seguridad privada.

Este sistema surge con el objetivo primordial de dar un registro de trazabilidad a los movimientos de armas, centralizar toda la información administrativa y judicial en un solo sistema; la plataforma se consolidó en el año 2003 e implicó cambios en reglamentos de ley, para establecer principios de funcionamiento, acceso a la información, formas de interacción de sus administradores. Todo lo anterior bajo el

principio de hacer un sistema flexible a los cambios en los protocolos, manuales y procesos que implicaría el TCA.

3. LA EXPERIENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS

A continuación, se exponen las acciones que ha desarrollado la DGA en el marco del TCA, así como la percepción de su experiencia en el proceso de implementación. Aunado al Taller, se realizaron entrevistas semiestructuradas a tres personas funcionarias aduaneras, puntualmente de la Dirección Normativa y la Dirección de Gestión Técnica, entrevistados el 10 de diciembre de 2018, y la Dirección de Gestión de Riesgo, entrevistado el 28 de noviembre de 2018.

La DGA es una dependencia del Ministerio de Hacienda que, si bien no es parte del Ente Rector, es un ministerio fundamental para la implementación del Tratado en términos normativos y operacionales. Esto se debe a que «tiene la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de leyes y reglamentos que norman el tráfico internacional de mercancías» (USAID 2009; 17).

La Dirección de Aduanas lleva tres años involucrada en la implementación del Tratado, y manifiesta que la curva de aprendizaje ha sido considerable. Sin embargo, la fase inicial, donde sólo podían escuchar a los ministerios que iniciaron antes en el proceso, familiarizarse con conceptos y adquirir los conocimientos básicos, ha sido superada. Actualmente se sienten más cómodos y en capacidad de aportar activamente como actores, por medio de sus distintas direcciones.

La DGA ya había emanado directrices sobre armas y mercancías peligrosas en 2003, 2004 y 2007, pero fue hasta 2016 que se emitió una en conjunto con la DGA-MSP, mediante la cual se ordenaba a los depositarios aduaneros comunicar a las diferentes aduanas si tenían armas o mercancías peligrosas, las cuales posteriormente informaban a la DGA-MSP, entablando desde entonces una relación estrecha entre ambas Direcciones para el control del comercio de armas.

Varias funcionarias aduaneras consideran que, previo al proceso iniciado con la ratificación del TCA, todas las instituciones trabajaban de manera aislada en el tema del control de armas, paralelamente y según sus funciones sin coordinación

interinstitucional. Asimismo, rescatan la concientización y sensibilización sobre el tema que tuvo lugar en paralelo a la inmersión conceptual, por medio de los diferentes talleres, que a su vez permitieron la socialización interinstitucional del tema y acercar finalmente a las instituciones involucradas, facilitando el trabajo conjunto a futuro.

De la participación de la DGA en el proceso de implementación del TCA se derivan dos acciones fundamentales de la Dirección que conforman una experiencia base para abordar las acciones futuras y prácticas derivadas de todo lo que interinstitucionalmente se ha estructurado.

La primera acción realizada a destacar fue la colaboración de la DGA con el MREC, el MP y el MSP, en la elaboración del Decreto N° 41084-RE-MP-MSP (2018): “Establecimiento del Sistema Nacional de Control y creación de su Ente Rector para la implementación del Tratado sobre Comercio de Armas”. Esta tarea requería el aporte de las diversas competencias de los Ministerios y marcó el inicio de un esfuerzo conjunto más formal y coordinado.

Al respecto de este Decreto, Aduanas valora positivamente que habrá un control centralizado e interinstitucional, que permita entre otras cosas, el análisis y mapeo cercano de los importadores de armas. Mientras que, sobre la lista de control rescatan que se concibiera como un elemento en constante construcción, que va a fortalecer el control de armas en el país. Sobre este no se presentó mayor resistencia por parte de este sector económico, ya que estaba previamente regulado, sin embargo, está por verse la reacción al trámite que deberán realizar frente a la nueva autoridad nacional.

La DGA funge como coadyuvante del Ente Rector. Si bien inicialmente se consideró que, si fuera miembro pleno, se entendió que habría un conflicto, ya que el Ente Rector será quien autorice o no las notas técnicas y a Aduanas le corresponde revisarlas. Así que era contraproducente que la DGA autorice y ejecute a la vez, es decir sea juez y parte; por lo que se decidió que mantuviera sus competencias operativas y de control, asesorando y aportando al Ente Rector como coadyuvante.

Las personas funcionarias de Aduanas identifican un rol de gran importancia en el proceso de implementación en el ámbito operativo, dado que las aduanas son un punto esencial para el ingreso y tránsito de las mercancías en cuestión. Las personas

funcionarias vislumbran que pueden aportar focalizando reglas de mercancías peligrosas y cumpliendo a cabalidad con su mandato.

La Dirección de Aduanas reconoce la necesidad de trabajar de manera cercana con los diferentes ministerios e instituciones, en especial para identificar y regular las mercancías de uso dual y custodiar mercancías de interés. Por ejemplo, en el primer caso, el Ministerio de Salud es el que tiene el conocimiento de cuales equipos o materiales de uso médico podrían ser utilizados como armas o componentes. Sobre el segundo caso, las personas funcionarias entrevistadas prevén una mayor coordinación con la PCF, la DIS, la UEI y la Fuerza Pública para atender las alertas de riesgo y custodiar los cargamentos para garantizar un control efectivo del comercio de armas y componentes en el territorio nacional.

Sin duda la DGA requiere insumos para la toma de decisiones y acciones, así como del acompañamiento de otros equipos a la hora de las revisiones de los cargamentos cuestionados.

Se deben actualizar y establecer manuales y protocolos desde y para la inter-institucionalidad que demanda la plena implementación del TCA. Documentos que dejen claramente establecida la estructura comunicacional y permitan el correcto flujo de la información, para que cada persona funcionaria pueda localizar de manera oportuna y rápida a una persona homóloga de otra institución según la situación. En esta línea, una de las personas funcionarias entrevistadas indicó que ha propuesto en varias ocasiones un correo interinstitucional y/o una plataforma de acceso interinstitucional que permita la coordinación de acciones de control, así como el seguimiento y registro histórico de las mismas para sistematizar los procedimientos y la experiencia nacional.

Otra acción importante fue la publicación e implementación de la Lista de Control (Decreto Ejecutivo N° 41445-MP-RE-MSP-H 2019; 24). En este sentido, se valora la base de trabajo que representa la lista existente y que se debe mejorar en función del TCA, pero abarcando también mercancías de uso dual, elemento de gran importancia para Costa Rica. Para este último elemento se requiere mucho análisis y consideración de lo ocurrido en el país, las alertas y recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas, así como de la innovación de los mecanismos de control aduanero.

La experiencia de Aduanas en la estructuración de la Lista de Control se vio caracterizada por la participación muy activa de la Dirección de Gestión Técnica y la particularidad de que la gran mayoría de las mercancías incluidas en el TCA, ya estaban siendo reguladas por Costa Rica, en su mayoría por medio de notas técnicas solicitadas por el Ministerio de Seguridad debido al riesgo que representan.

La participación en la elaboración de la Lista fue fundamental a los ojos de las personas colaboradoras aduaneras, y consistió en hacer una correlación de las mercancías que están incluidas en el sistema armonizado, a nivel internacional, centroamericano, nacional y en el Tratado.

El Tratado define algunas armas, mientras que a nivel de arancel o nota explicativa no hay definiciones, por lo que uno de los retos consistió en empatar las mercancías con la clasificación arancelaria y ver dónde calzaba cada una. La próxima actualización por parte de la Organización Mundial de Aduanas del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías es una oportunidad para incluir y estandarizar clasificaciones y definir en la elaboración de la lista de control.

Hubo consenso en que la lista de control no puede ser una lista cerrada, dado que necesitará actualizaciones constantes según las recomendaciones de los ministerios, los avances tecnológicos, el mercado, la demanda y lo que determine el SNC, la Organización Mundial de Aduanas y la institucionalidad del TCA.

La atención de alertas internacionales en coordinación con instancias nacionales e internacionales es la otra labor que ha realizado la DGA, por medio de la Dirección de Análisis de Riesgo, encargada de recibir alertas de varios entes y por distintos procesos. La alerta puede ser generada por la Organización Mundial de Aduanas, países en específico o la misma Dirección, ya sea por control previo o control inmediato.

Aduanas analiza la alerta para poder focalizar el riesgo y hacer una regla de riesgo orientada, que junto con revisiones 100% físicas, oportunas, rigurosas y coordinadas, permiten un control efectivo de los cargamentos de armas. Las personas funcionarias entrevistadas esperan una mayor coordinación y trabajo conjunto con la PCF, la DIS y la Fuerza Pública para atender las alertas de riesgo y custodiar los cargamentos que sean necesarios.

A partir de lo establecido en el artículo 21 de la Ley General de Aduanas, las personas participantes del Taller reiteraron el compromiso de la DGA, en el sentido de ejercer sus competencias en forma coordinada, enfatizando que no pueden trabajar solos y rescatando que ahora se coordina un trabajo que se venía haciendo de manera separada y es vital para la seguridad del país y la implementación del TCA.

Se considera que trasladar experiencias previas en otros temas de la DGA a la implementación del Tratado, puede enriquecer el proceso, por ejemplo, el haber sido parte de la operación internacional COSMO II (Céspedes 2018), y a la inversa, aplicando la experiencia del establecimiento del SNC de armas convencionales al control de material y armas nucleares que se avecina con el proceso de implementación del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares.

4. LA EXPERIENCIA DE LA POLICÍA DE CONTROL FISCAL

La Policía de Control Fiscal es un órgano del Ministerio de Hacienda que se ubica bajo la dirección del Viceministerio de Ingresos. Según el marco legal que la rige, su objetivo es proteger los intereses tributarios del Estado, perseguir los delitos en esa materia, y controlar la evasión, así como velar por el cumplimiento de las leyes fiscales, además de “por el respeto a la Constitución Política, los tratados internacionales, las leyes y los reglamentos respectivos” (Ley General de Policía, N° 7410 1994; incisos a, b y d, art. 28).

Este órgano tiene potestades hacendarias, fiscales y tributarias, así como una dualidad de funciones: administrativa en relación con la mercadería lícita, y legal en relación con el material ilícito. La PCF está encargada de operar los puestos fijos y móviles de inspección fiscal, controlando efectivamente el ingreso y el egreso de todas las mercancías al territorio nacional, para lo cual cuenta con puestos de control que pretenden abarcar por completo su extensión, entre ellos Peñas Blancas (regional, sirve asimismo a Tablillas, Upala y Los Chiles), Guanacaste (regional), San Vito de Coto Brus, Paso Canoas, Limón (regional) y Caldera.

La PCF ha participado de manera relativamente activa en los procesos relacionados con el TCA, como asistente a los seminarios y capacitaciones internacionales

organizadas por el MREC. Formó parte de la comisión nacional ad-hoc que se constituyó incluso antes del 2014, durante las etapas finales del proceso para aprobación del TCA en la Asamblea General de las Naciones Unidas, para dar inicio al trabajo interno por venir a partir de su ratificación.

A petición del MREC, se incorporaron a esta comisión con el fin de propiciar el intercambio de conocimientos y coadyuvar en el cumplimiento de los objetivos propuestos. En estas etapas iniciales, estos se enfocaban en aspectos generales que debían ser acordados para la futura implementación: qué se entendía por lo que establece el Tratado, cuál era el compromiso de Costa Rica como propulsor (R. Leitón, comunicación personal, 25 de octubre de 2018), entre otros.

Específicamente, en relación con su especialidad, la PCF ofreció asesoría en los siguientes temas:

1. Actualidad de la práctica y la regulación en las fronteras del país para el ingreso de las mercancías reguladas por el TCA.
2. Análisis normativo y alcances del TCA, en relación con su aplicación y efectividad práctica.
3. Actualidad de la coordinación interinstitucional e identificación de sinergias y oportunidades de mejora.
4. Puntos estratégicos donde tendría lugar el ejercicio de control.

Este órgano policial resulta muy importante para el funcionamiento del SNC, y su participación permite una mejor comprensión de las situaciones prácticas que se presentan en las transferencias de armas. Por ejemplo, la PCF ya utilizaba un precursor de Lista de Control en 2016, con notas técnicas de la Dirección Nacional de Armamento, y en un estudio realizado por el OIJ para identificar las debilidades en el proceso de desvío de armas, se identificó que éstas no se encontraban en los controles aduaneros, sino en el control y seguimiento de la cadena de importación.

En el proceso que se aplica actualmente a mercancías controladas, la PCF y la Policía de Fronteras deben mantener una relación estrecha de cooperación, tal como lo

establece el artículo 121, inciso 1, de la “Reforma Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública” (Decreto Ejecutivo N° 38367-SP 2014), puesto que dependiendo de las circunstancias, la Policía de Fronteras también realiza revisión in situ de transporte terrestre y aéreo, y en caso de que detecte alguna irregularidad en lo que se transporte, le entrega el caso a la custodia de las autoridades de Aduanas.

En la práctica, el proceso inicia con la llegada de la mercancía al país. La mercancía regulada por el Tratado, por lo general ingresa al país por vía marítima. Una vez se recibe el comunicado de la autorización de desembarque de la mercancía por parte de la autoridad aduanera correspondiente, la DGA, la DGA-MSP y la PCF, analizan la conveniencia de que se permita la transferencia, con apoyo de la Dirección Nacional de Inteligencia, la cual investiga la legitimidad del proveedor y otra información o características de interés.

Por tratarse de armamento, el cargamento debe ser abierto y su contenido verificado por el oficial aduanero-pieza por pieza-, según lo establece el inciso 7, párrafo d) la Sección VIII, subsección A de Manual de Procedimientos Aduaneros, y por personal técnico de la DGA-MSP (Dirección General de Aduanas 2005). Si no se detectan irregularidades, se genera una Declaración Única Aduanera (DUA), la cual viene asociada a una Carta de Porte o a un *Bill of landing* que emite el proveedor y custodia el transportista, y el cargamento es trasladado hasta un almacén fiscal, custodiada por la PCF, o en ocasiones, por oficiales de la Fuerza Pública.

Si hubiese un delito, entonces la PCF y la Dirección Nacional de Armamento tienen la potestad de confiscar el cargamento. Asimismo, la PCF puede detener un cargamento en cualquier punto de su recorrido, incluso si ya fue autorizado, para revisión de su contenido. Sobre este particular, resulta interesante notar que, si las y los funcionarios de aduanas revisan un cargamento y posteriormente, un agente de la PCF vuelve a revisar la mercancía y se comprueba que hay un delito, también es sancionado la o las personas funcionarias de Aduanas, por negligencia en la revisión (R. Leitón, comunicación personal, 25 de octubre de 2018).

A partir de las reflexiones de generadas en el Taller, y lo expresado durante la entrevista, se identifican cuatro conclusiones sobre el trabajo realizado por este órgano, y los retos por venir. La primera es una preocupación sobre la manera en que se deberían

llevar a cabo los controles de aquellos objetos incluidos en la Lista Nacional de Control, ya que, si la cantidad de importaciones es alta, en la práctica se controla efectivamente solo un porcentaje. Se expresó interés en conocer si el TCA contiene indicaciones al respecto.

Este tema en particular no se detalla en el Tratado, y será un punto importante para discusión, pues implica analizar cuidadosamente los recursos disponibles vis a vis la carga de trabajo que una revisión pieza por pieza, en lugar de aleatoria, puede significar en los tiempos de trámite para el ingreso y salida de mercancía, y métodos de mitigación de estos posibles efectos. Conscientes del reto, la PCF aboga por una revisión coordinada junto a la DGA y la DGA-MSP, que se realice en un solo momento, con el fin de evitar duplicidades y generar retrasos a los usuarios.

En segundo lugar, se considera que existe un desaprovechamiento de las potestades que la PCF ostenta, pues sus facultades legales la convierten en un instrumento clave para aumentar la recaudación mediante la reducción de la evasión y elusión de impuestos, utilización de controles cruzados (tratamiento aduanero versus declaración de ventas) para detectar subfacturaciones, lucha contra el narcotráfico, entre otras. Se teoriza que dicha situación puede relacionarse con un desconocimiento generalizado de las funciones y potestades del órgano.

En tercer lugar, se señala un vacío en la formación de profesionales en criminología en el país, pues los programas que se ofrecen actualmente no incluyen estudios en materia tributaria y aduanera. Tratándose de un órgano con facultades investigativas, dicho perfil es ideal, pero muchos profesionales se enfrentan a una curva de aprendizaje significativa en este tema una vez que ingresan, y el organismo cuenta con poco personal.

Finalmente, se señalaron diversas acciones que se encuentran aún pendientes, las cuales consideran importantes para la implementación, como el desarrollo de protocolos de actuación, así como de procedimientos interinstitucionales (incluyendo los encargados de comunicación y los canales, la identificación de puntos de enlace y responsabilidades sobre informes finales sobre cada análisis), y la capacitación del personal involucrado. Sobre este punto, se mencionó de forma particular, capacitación sobre armas, pues incluso dentro de los cuerpos policiales, se considera que, tal vez por

el aspecto civilista de la cultura nacional, hay vacíos de conocimiento, por lo que se requiere capacitación para reconocimiento de armas y partes a nivel más sofisticado para las personas funcionarias de aduanas y la PCF.

5. LA EXPERIENCIA DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

El MP tiene un importante rol vinculado a la gestión política, lo que pasa por sus potestades en relación con el poder legislativo, así como de coordinación de acciones respecto al vínculo con grupos gremiales y de la sociedad civil (Unidad de Planificación Institucional, 2016). La presente sección desarrolla la experiencia del MP desde el punto de vista de dos instancias específicas: la UEI y la DIS

La UEI corresponde a un cuerpo especializado en operativos de alto riesgo contra el terrorismo y el narcotráfico, creado mediante el artículo 14 de la Ley General de Policía (Ley N° 7410 1994). Esta Unidad se encuentra adscrita al MP, y según lo establece el Decreto Ejecutivo N° 41084-RE-MP-MSP (2018) del, integra el Comité de Evaluación y Verificación del SNC. Además del Taller, se realizó una entrevista con dos personas funcionarias de la UEI para lograr reconstruir el detalle de la experiencia y perspectivas de esta unidad respecto a su rol específico en el proceso de implementación del TCA.

La participación de la UEI inicia a finales de 2014, cuando ocurre el primer acercamiento de la Unidad con el TCA. A inicios de 2015 tiene el lugar un proceso de inducción de la Unidad en el tema y ya para mediados de 2015, su participación inicia formalmente. De acuerdo con lo manifestado por las personas funcionarias de la UEI, se distinguen dos roles de la Unidad:

- Órgano consultivo y asesor: esta participación tiene lugar a raíz de la amplia experiencia y conocimiento de la UEI en términos de armas, explosivos, componentes y material radioactivo, lo cual les permitió asumir un rol como ente técnico-asesor especializado en términos de armamento. Esta participación se ha traducido tanto en consultas específicas que han recibido sobre tipos de armas, sus nomenclaturas, identificaciones de armas, partes y componentes, como también en términos de asesoría. Sobre este segundo punto, un tema destacado por la UEI fue

su aporte en la construcción de las definiciones técnicas de la lista de control, la cual se considera un elemento central para efectos del Tratado. Las personas funcionarias destacan que sus criterios son escuchados y respetados por el resto de las instituciones involucradas, es decir, cuentan con un alto grado de legitimidad.

- Órgano operativo: este segundo rol está vinculado al trabajo en el campo, en el marco de ejercicios de fiscalización. La fiscalización realizada hasta finales del 2018 había sido de municiones y explosivos, sobre todo a raíz de solicitudes del MREC, a quién le dirigen los informes respectivos sobre su participación. A este respecto, durante el Taller la UEI mencionó dos experiencias específicas: una reinspección que se llevó a cabo en el 2017 en Limón, donde se analizó un tránsito de 250 000 municiones de calibre 12, y una operación internacional que lleva a cabo Aduanas debido a la exportación de una gran cantidad de explosivos (doce contenedores) en San Ramón.

En la entrevista realizada fue posible distinguir una visión crítica de la UEI en términos del conocimiento y la capacitación que manejan otros actores involucrados en los procesos del TCA. Esto en tanto, desde los inicios de su participación, la UEI reconoció las falencias existentes en términos de conocimiento, lo cual generaba algunas anomalías, vinculadas sobre todo a la ausencia de protocolos específicos, de las que ni siquiera eran conscientes los actores involucrados. En términos generales, la UEI califica su participación como ‘exitosa’, en tanto su rol como ente técnico especializado es reconocido ampliamente, y su criterio tomado en el mismo sentido.

En segunda instancia, se describe a continuación la experiencia de la DIS, órgano informativo del Presidente de la República en materia de seguridad nacional, creado mediante el artículo 13 de la Ley General de Policía (Ley N° 7410 1994). Igual que la UEI, la DIS se encuentra adscrita al MP, y también integra el Comité de Evaluación y Verificación del SNC.

En cuanto al rol de la DIS en el marco del TCA, según se desprende del Taller antes mencionado, la Dirección reconoce la existencia de un estrecho vínculo entre el tráfico ilícito de armas y la seguridad nacional, razón por la cual consideran que el tema tiene una atinencia total con su misión y competencias como institución. En ese sentido, es también posible distinguir dos líneas en la participación de la DIS dentro del proceso

de implementación: una como ente asesor y otra vinculado a los esfuerzos de adaptación a lo interno de la institución.

En cuanto al primero, cabe destacar los aportes de la DIS en casos donde ha asumido una función de acompañamiento y observación de eventos específicos. Tales han sido las experiencias con contenedores que en diferentes lugares y momentos han activado alertas, las cuales han sido reportadas en su momento por la DIS, a lo que se suma el análisis de la situación para la toma de decisiones. Asimismo, la DIS ha llevado a cabo evaluaciones preliminares de los criterios evaluación y de prohibición, para generar un análisis de riesgo y una valoración estratégica-prospectiva, ésta última vinculada a valorar el riesgo geoestratégico que pueda implicar una importación o exportación.

Por otra parte, el acercamiento de la DIS con el Tratado les ha obligado a realizar ajustes internos para poder aportar en el proceso de implementación. En ese sentido, la Dirección se vio obligada a cambiar algunas líneas de acción para generar cumplimiento sobre el TCA, sobre todo en los temas de obtención de información, visualización de riesgos y amenazas en el tema, y generación de análisis o diagnósticos preventivos. La Dirección destaca también la importancia de la colaboración de aliados en el ámbito internacional para el tema del reforzamiento de las fronteras, aeropuertos y puertos.

En cuanto a la obtención de información, desde la DIS se han desarrollado esfuerzos apoyados por el MREC para obtener todo el flujo de información disponible en el ámbito regional sobre tráfico, corrupción, falsificación de documentos, simulación y desvío de armas. Esto ha permitido acceder cursos de detección a través de rayos x, lo cual ha potenciado los aportes de la DIS en temas de seguridad aeroportuaria, siendo que ya en cinco ocasiones ha colaborado con la detección de armas en aeropuertos.

Un punto donde se entrecruzan ambas líneas de participación es en los esfuerzos desarrollados para avanzar en la individualización de los grupos y las personas que participan en el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. Asimismo, se identifican puntos de encuentro en la cooperación en la detección y la localización de manera oportuna y fiable de las armas pequeñas y ligeras ilícitas; la detección de la fabricación de armas en el país (armas hechizas) así como la acumulación, transferencia y posesión de armas pequeñas y ligeras sin marca, mal marcadas o en condición de ilegalidad, y

en sentido más amplio, lo vinculado al control sobre la exportación, importación, acarreo y tránsito de armas.

B. LOS DESAFÍOS NACIONALES

Las experiencias institucionales exponen la existencia de patrones comunes, como la importancia en la especificidad de los entes técnicos participantes, el trabajo acumulado previo al TCA de la mayoría de las instituciones, la necesidad del trabajo integrado y multidisciplinario de las instituciones dentro de los procesos y finalmente la identificación de retos comunes aún existentes. El presente capítulo busca también reflejar los desafíos nacionales identificados respecto al proceso de implementación del TCA en el país, desde la perspectiva de las propias instituciones.

El análisis de los desafíos nacionales para la implementación de TCA contó con dos momentos. El primero de ellos ocurrió durante el Taller, en el cual, en conjunto con las personas participantes, se realizó un ejercicio de acomodamiento de las propuestas emitidas individualmente. Este ejercicio dio como resultado analítico tres grandes dimensiones de trabajo. El primero de ellos consistió en la instrumentalización del TCA, por ello se comprendió todos los desafíos que se relacionaban con los ajustes legales y normativos para la implementación por parte de las instituciones. Ello demandaría la articulación y la coordinación tanto doméstica como internacional, en términos del alineamiento de procesos verticales (desde el régimen internacional hacia la aplicación nacional) y horizontales (entre las instituciones del Estado, pero también del alineamiento de la asistencia internacional).

Como segunda dimensión, las personas participantes coincidieron en que la sensibilización y la capacitación siguen siendo un desafío en el país, pues ello permite fortalecer procesos institucionales liderados no solo por personas funcionarias políticas sino por los equipos técnicos, que tienen una trayectoria previa y de permanencia más extensa y por ende, más eficaz. En este aspecto el rol de la sociedad civil y de las universidades públicas se visualiza como relevante, pues tienen la capacidad de apoyar la implementación y el desarrollo de habilidades o conocimientos sobre la temática.

Finalmente, se mencionaron una serie de temáticas asociadas a los desafíos, entre ellos la preparación de la Lista Nacional de Control, así como la definición de criterios para la realización del análisis de riesgo para la autorización de transferencias. A partir de un ejercicio ex post al taller, y desde la reflexión del equipo investigador, es posible reorganizar los desafíos nacionales identificados por las personas participantes, en ocho grandes temáticas, tal como se refleja en la tabla 3.1, presentados orden descendente según la frecuencia de aparición en las tarjetas utilizadas para el ejercicio del Metaplan.

Tabla 3.1. Principales desafíos en el corto, mediano y largo plazo para la implementación del TCA en Costa Rica

Desafío	Menciones totales ^{a/b/}	Principal desafío		
		A corto plazo ^{c/}	A mediano plazo ^{c/}	A largo plazo ^{c/}
Estandarización de procesos	18	0	16	7
Lista de control	13	19	0	0
Articulación institucional	10	0	2	12
Análisis de riesgo	1	0	0	0
Armonización legislativa	4	0	0	9
Amenazas externas	3	1	0	0
Desarrollo de capacidades	2	0	1	0
Transferencia de conocimiento	2	1	0	3

a/ La diferencia en cantidad de votos se refiere a que algunos participantes no votaron en todas las rondas.

b/ Cantidad de tarjetas

c/ Cantidad de votos

Fuente: elaboración propia con datos recolectados del ejercicio de Metaplan

1. **Articulación institucional.** Para las personas expertas hay una necesidad de lograr una mejor coordinación, mayor comunicación y mayor compromiso por parte de las instituciones involucradas en la implementación. Ello permitirá, por una parte, reforzar o complementar las competencias institucionales, y por otra, que las acciones se den con mayor eficacia y transparencia. A largo plazo, las personas participantes consideran mantener y mejorar el trabajo interinstitucional que se ha

realizado hasta el momento como el principal desafío para la implementación del Tratado.

2. **Estandarización de procesos.** Se expresa la necesidad de generar Manuales y Protocolos de procedimiento, que sean unificados, para que las cadenas de responsabilidad tanto política como técnica-operativa resulten en acciones eficaces. Asimismo, se espera que esto genere un flujo de información adecuado. Estos aspectos fueron considerados como el desafío más importante que afrontará la implementación a mediano plazo del TCA.
3. **Análisis de riesgo.** Se requiere la construcción de estrategias eficientes para la valoración estratégica o análisis del riesgo que puede conllevar una transferencia que demande la participación de Costa Rica. Para ello, se deben fortalecer los controles existentes, la gestión de las alertas internacionales, el mejoramiento de los registros de importadores de armas, y la unificación de bases de datos entre las instituciones.
4. **Desarrollo de capacidades.** Se valoró como un desafío la capacitación continua del personal perteneciente a las instituciones asociadas con el SNC, lo cual se refiere por una parte a la aceptación y sensibilización en cuanto a la temática del comercio de armas convencionales, y por otra en el desarrollo de competencias en el plano operativo que permitan un control más riguroso de las transferencias.
5. **Armonización legislativa.** Las personas expertas manifiestan la necesidad de modificar leyes costarricenses relacionadas con la implementación del TCA, y específicamente en lo referido a las transferencias o el destino final de las armas convencionales.
6. **Transferencia de conocimiento.** Las instituciones que integran el SNC tienen el desafío de difundir el conocimiento sobre la implementación del TCA. Esto implica al menos dos aspectos, la sociedad civil costarricense e internacional en cuanto a la importancia del desarme en la política internacional, y por parte, la obligación jurídica de dar asistencia técnica o transferir experiencias a terceros Estados para la implementación eficaz del instrumento.

7. **Lista de control.** La preparación de dicho instrumento se estimó como el desafío inmediato más importante para el país, particularmente por establecerse explícitamente en el Decreto Ejecutivo que crea el SNC. Esta visión compartida se vio plasmada en la emisión del Decreto que contiene la Lista Nacional de Control pocos meses después del taller.
8. **Amenazas externas.** Costa Rica enfrenta el desafío de la persistencia del tráfico ilícito de armas convencionales en la región, además de ello, existen una regulación débil en el instrumento en cuanto a las partes y componentes de armas convencionales, y falta la definición de las mercancías de uso dual.

Los desafíos antes mencionados, así como la priorización de estos presentada en la tabla 3.1, reflejan que existe una visión compartida acerca de los pasos a seguir para avanzar y profundizar el proceso de implementación del TCA. En primera instancia, se reconoce como un elemento más inmediato la definición de la lista de control, lo cual como ya se mencionó antes, se produjo algunos meses después del Taller. En el mediano plazo se identificó la estandarización de procesos, lo cual es natural frente a la cantidad de actores involucrados, así como, por la diversidad de su naturaleza y funciones. Finalmente, se reconoce la articulación institucional como el principal desafío en el largo plazo, lo cual corresponde no a un producto concreto, sino a una dinámica que se irá desarrollando con el tiempo y la voluntad de las partes involucradas para mantener canales de comunicación, diálogo y coordinación fluidos y permanentes.

CONCLUSIONES

El TCA, como se extrajo del análisis de su importancia tanto para Costa Rica como para la agenda internacional de desarme, tiene como una de sus metas propiciar una redistribución de recursos desde el sector armamentista, tanto legal como del mercado ilícito, hacia otros sectores de la economía, colaborando en su lugar, con el desarrollo de los países, y generando de esta forma, dividendos de paz. Costa Rica mantiene coherencia en su línea ideológica y de acción en el marco de su política exterior, al ser impulsor y convertirse en uno de los primeros Estados en ratificar el TCA.

Durante el proceso de promoción y adopción del Tratado en Costa Rica, la defensa del Tratado que el país desarrolló a lo externo, así como el expedito trámite legislativo que recibió a lo interno, revelan una verdadera alineación a nivel de Estado sobre la prioridad asignada a los temas relacionados con el desarme y el control de armas. Sin embargo, a nivel operativo, en los procesos de implementación, este compromiso coexiste con otras prioridades inmediatas de acción del gobierno, compitiendo tanto por los recursos políticos a nivel jerárquico, como materiales a nivel técnico.

Asimismo, resulta interesante que las figuras más identificadas pública y políticamente con el proceso no fueron las autoridades gubernamentales que en ese momento le daban trámite a su adopción ni aquellas que lo impulsaron, sino en concreto la figura del expresidente y premio Nobel de la paz, Óscar Arias Sánchez, figurando tanto como parte del grupo de laureados de dicho premio que impulsaron la idea de un instrumento con las características que eventualmente reuniría el TCA, como referente de peso a lo interno en los procesos de paz y desmilitarización.

El análisis de las experiencias de las instituciones públicas vinculadas a la ejecución del TCA en Costa Rica permite afirmar que el país ha asumido con seriedad la responsabilidad derivada de firmar y ratificar el TCA, lo que se evidencia en los ajustes y procesos internos documentados, orientados a desarrollar las coordinaciones

necesarias para cumplir con el texto del TCA. Esto también se vio beneficiado porque de previo a la entrada en vigor del TCA, el país ya estaba desarrollando esfuerzos en términos del control del ingreso de armas al país. No obstante, las limitadas capacidades institucionales existentes, así como el carácter burocrático de la administración pública, sumado a la complejidad propia del tema, han afectado el proceso de implementación, previniendo una mayor celeridad en su desarrollo. Asimismo, la priorización de desafíos para la implementación del TCA en el corto, mediano y largo plazo, realizada por las instituciones participantes del Taller, evidencia un alto grado de claridad y consenso respecto a los pasos a seguir para profundizar los alcances del TCA en el país.

Sin embargo, a partir del análisis realizado se determinó que el país cuenta con una adopción promedio del 80% de las obligaciones legales y los compromisos políticos que se derivan del Tratado. Lo anterior implica que aún queda un porcentaje importante de las provisiones de este que deben ser integradas al marco legal nacional, puesto que la mayor cantidad de omisiones están relacionadas con acciones que el Estado debe realizar. Entre las obligaciones legales que no han sido incorporadas resalta la de tener en cuenta el riesgo de que las armas sean utilizadas para cometer o facilitar actos graves de violencia de género en contra de mujeres y personas menores de edad. Resulta vital que este enfoque se incorpore en los criterios que el SNC utilizará para decidir sobre la aprobación de una transferencia, tanto para el cumplimiento del Tratado como para efectos de protección a la seguridad e integridad de estos dos grupos poblacionales.

Otra omisión en el Decreto meritoria de atención para futuros manuales de procedimientos es la responsabilidad de tomar las medidas apropiadas en caso de detectar un desvío de una transferencia, establecida en el artículo 11, inciso 4 del TCA. No se provee un respaldo en esta norma que establezca el procedimiento a seguir en caso de que se detecte un desvío, o haga referencia explícita a procedimientos o mecanismos ya existentes dentro del quehacer de alguna de las dependencias involucradas en el SNC, que permita atender esta circunstancia de manera efectiva y en consonancia con el mandato del TCA.

A la hora de hacer los reglamentos y protocolos, las personas participantes señalaron como de especial importancia el manejo de los flujos de información, así como el establecimiento de los niveles de acceso de la misma, de tal forma que los

actores, según su rol en el SNC, tengan acceso a la información requerida a la hora de la toma de decisiones, por ejemplo, si se fuera a utilizar el sistema CONTROLPAS, para determinar coordinadamente si autoriza o no se autoriza un movimiento.

El proceso de recuperación y documentación de las experiencias nacionales en la implementación de este Tratado mediante el desarrollo del Taller permitió a las personas participantes derivar los retos y reflexionar sobre la trayectoria que se recorrió desde la ratificación. Este proceso, que podría ser replicable con otros tratados internacionales, permitió el fortalecimiento y la construcción conjunta de una visión común para los pasos siguientes en la implementación y su secuenciación, desde la base técnica, mejorando la cohesión para el trabajo interinstitucional. Lo anterior se refleja en la cantidad de personas participantes en el Taller (17 de un total de 22) que identificaron la Lista Nacional de Control como uno de los retos más importantes por afrontar en el proceso, y la emisión de esta lista un corto tiempo después, mediante Decreto N° 41445-MP-RE-MSP-H, el 23 de enero de 2019.

La comprensión de las personas funcionarias técnicas sobre la arquitectura típica de un tratado internacional, y la manera en que esta se traduce en acciones a nivel interno, les puede ser de ayuda en futuros procesos de implementación de instrumentos similares, como el Tratado de Prohibición de Armas Nucleares, ya que contribuye a la construcción de capacidades y conforma un banco de conocimiento técnico sobre el funcionamiento de estos instrumentos que resulta un coadyuvante para el MREC a la hora de coordinar estos procesos.

Las personas participantes en el Taller manifestaron algunas preocupaciones sobre el futuro del proceso. Particularmente, la manera en que deben llevar a cabo los controles de aquellos objetos incluidos en la Lista Nacional de Control, ya que, dependiendo de la cantidad de importaciones, se podría dificultar el control en caso de necesitar revisiones físicas, y ocasionar incumplimientos en los plazos establecidos para estos procedimientos. Este tema en particular no se detalla en el Tratado, y será un punto importante para discusión, pues implica analizar cuidadosamente los recursos disponibles vis a vis la carga de trabajo que una revisión pieza por pieza, en lugar de aleatoria, puede significar en los tiempos de trámite para el ingreso y salida de mercancía, y métodos de mitigación de estos posibles efectos.

El análisis desarrollado también dejó plasmada la necesidad que tiene el país de contar con recursos adicionales para poder desarrollar un control más efectivo de las transferencias de armas. Se requieren tanto recursos humanos adicionales en algunas instituciones (como lo menciona la PCF, por ejemplo), como tecnológicos para poder coordinar efectivamente, y económicos para el acceso a equipos que permitan mejorar la gestión de las diferentes instituciones, como escáneres, marcadores, entre otros.

Por ello, resulta importante que el país tenga presente y tome provecho de la institucionalidad internacional que se construyó específicamente alrededor de las armas pequeñas y ligeras, como parte de los recursos a los que tiene potencialmente acceso en su proceso de implementación.

Sin pretender hacer una recopilación exhaustiva, pues excede el ámbito de la presente investigación, dicha institucionalidad incluye el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas (IANSA), el *Small Arms Survey* (SAS, del *Graduate Institute of International and Development Studies* en Ginebra), y el Mecanismo de Coordinación sobre Armas Pequeñas de las Naciones Unidas (*Coordinating Action on Small Arms, CASA*), en adición al fondo fiduciario establecido por el TCA. Por tanto, varias de las preocupaciones manifestadas por las personas funcionarias, que refieren a falencias de recursos, podrían ser solventadas mediante cooperación de alguna o varias de estas fuentes, que valdría la pena explorar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A/CONF.217/1. 2012. Informe del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas. Conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas. Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/CONF.217/1> Revisado: 25 de mayo de 2018.
- A/CONF.217/2. 2012. Recopilación de opiniones acerca de los elementos del tratado sobre el comercio de armas. Secretaría General de Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/CONF.217/2> Revisado: 20 de febrero de 2019.
- A/CONF.217/CRP.1*. 2012. Proyecto de tratado sobre el comercio de armas Presentado por el Presidente de la Conferencia de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas. Conference Room Paper. Disponible en: <http://tiny.cc/waj89y> Revisado: 11 de octubre de 2018.
- A/RES/61/89. 2006. Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/61/89> Revisado: 25 de mayo de 2018.
- A/RES/63/240. 2009. Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/63/240> Revisado: 17 de junio de 2018.
- A/RES/67/234 B. 2013. El Tratado sobre el Comercio de Armas. Resolución de la Asamblea General. Disponible en: <https://www.undocs.org/es/A/RES/67/234B> Revisado: 04 de agosto de 2018.
- Abarca, A., R. Alpízar, C. Rojas, & G. Sibaja. 2012. *Técnicas cualitativas de investigación*. San José; Editorial UCR.
- Acharya, A. 2011. Dialogue and Discovery: In Search of International Relations Theories Beyond the West. *Millennium - Journal of International Studies* 39 (3): 619 - 37. Disponible en: doi:10.1177/0305829811406574. Revisado: 02 de febrero de 2019.
- Agencia EFE, 2013. Costa Rica aplicará el Tratado de comercio de Armas de forma unilateral. *Teletica.com*. San José; 01 de octubre de 2013. Disponible en: <http://tiny.cc/fej89y> Revisado: noviembre de 2018.
- Aguirre, J. 2017. Mecanismos causales y process tracing. Una introducción. *Revista SAAP - Sociedad Argentina de Análisis Político*.11(1): 147-175. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/rשאap/v11n1/v11n1a06.pdf> Revisado: 23 de junio de 2018.
- Alfaro, F. 2011. La Política de la defensa del Estado de Costa Rica: neutralidad de desmilitarización frente a los retos actuales. *Revista Politeia*. Instituto de Estudios

- Políticos, Universidad Central de Venezuela. 34 (47): 89-112. Disponible en: <http://tiny.cc/khj89y> Revisado: 10 de junio de 2018.
- Álvarez, C. 2017. Herramientas para el cambio democrático y social. *Perspectivas*. (17) Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13940.pdf> Revisado: 12 de julio de 2019.
- Amnesty International. 2008. Blood at the Crossroads: Making the case for a global Arms Trade Treaty. Disponible en: <http://tiny.cc/lkj89y> Recuperado el 22 de agosto de 2018.
- Andenas, M. & L. Chiussi. 2017. General principles and the coherence of international law. *University of Oslo Faculty of Law Research Paper* (2016-20). Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2939082 Revisado: 03 de marzo de 2019.
- Asamblea Legislativa. 2013. Expediente Legislativo N°18.800. Aprobación del Tratado sobre Comercio de Armas. Disponible en: <http://bit.ly/2K0A2cI> Revisado: 20 de setiembre de 2018.
- Ayoob, M. 2005. Security in the Age of Globalization: Separating Appearance from Reality. *Globalization, Security, and the Nation State: Paradigms in Transition*, editado por E. Aydinli & J. N. Rosenau. Albany; State University of New York Press.
- Barash D. & Webel, C. 2017. *Peace and Conflict Studies*. Disponible en: <http://bit.ly/2meWo1P> Revisado el: 12 de agosto de 2019.
- Barnechea, M., & M. Morgan. 2010. La sistematización de experiencias: producción de conocimientos desde y para la práctica. *Tendencias & Retos*. (15): 97-107. Disponible en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tendencias/rev-co-tendencias-15-07.pdf> Revisado: 01 de marzo de 2019.
- BBC News Mundo. 2019. Los 5 países que exportan el 75% de las armas del mundo (y cuáles son los que más las compran). 11 de marzo de 2019. *BBC News Mundo*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47490873>. Revisado: 12 de agosto de 2019.
- Bennett, A. 2010. Process Tracing and Causal Inference. In *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. 2da edición, editado por H. Brandy & D. Collier. Disponible en: <https://books.google.com>. Revisado: 23 de junio de 2018.
- Bernal, R. 2005. *América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires, Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano.
- Bodansky, D. 2015. Legally binding versus non-legally binding instruments. En *Towards a Workable and Effective Climate Regime*. Disponible en: <https://voxeu.org/sites/default/files/file/bodansky.pdf>. Revisado: 13 de agosto de 2018.
- Bolton, M & James, K. 2014. Nascent Spirit of New York or Ghost of Arms Control Past? The Normative Implications of the Arms Trade Treaty for Global Policymaking. *Global Policy*. Durham University and John Wiley & Sons Ltd. Disponible en: <http://tiny.cc/57i89y> Revisado: 20 de septiembre de 2018
- Brehm, M., (2018). Disarmament as a means to build peace. *Article 36*. Disponible en: <http://bit.ly/2knNbE0>. Revisado el: 12 de agosto de 2019.

- Bril, T.; A. Maillet; & P. Mayaux. 2017. Process Tracing: Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política*. Pontificia Universidad Católica de Chile.37(3). Disponible en: <http://bit.ly/2YowFFK> Revisado: 23 de junio de 2018
- Brown, C. 2007. Situating Critical Realism. *Millennium - Journal of International Studies* 35 (2): 409–16. Disponible en: doi:10.1177/03058298070350020201. Revisado: 19 de marzo de 2019.
- Calduch, R. 1993. *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Editorial CEURA, Madrid. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap8.pdf> Revisado: 11 de junio de 2018.
- Camacho, J. 2017. Paz sostenible: nuevo paradigma para el trabajo de la ONU. *Revista Mexicana de Política Exterior*. 110: 61-77. Disponible en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n110/gomezcamacho.pdf> Revisado: 03 noviembre 2018.
- Carta de las Naciones Unidas. 1945. Disponible en: <https://www.un.org/es/charter-united-nations/> Revisado: 14 de agosto de 2018.
- Céspedes, W. 2018. Informe final de gestión. Ministerio de Hacienda. Disponible en: <http://bit.ly/2MchJE9> Revisado: 12 de julio de 2019.
- Chan, M. 2014. *The Impact of Civil Society on global efforts to advance the Arms Trade Treaty: the perspective of a Costa Rican Diplomat*. United Nations Office for Disarmament Affairs. Disponible en: <http://bit.ly/2JSns0r> Revisado: 11 de junio de 2019.
- Chernoff, F. 2002. Scientific Realism as a Meta-Theory of International Politics. *International Studies Quarterly* 46 (2): 189–207. Disponible en: doi:10.1111/1468-2478.00229. Revisado: 17 de agosto de 2018.
- Código Civil, Ley N° 63. 1887. Disponible en: <http://bit.ly/2LGeNjU> Revisado: 04 de diciembre 2018.
- Código Penal, Ley N° 4573. 1970. Disponible en: <http://bit.ly/32TIO6i> Revisado: 12 de junio de 2019.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 2011. *Informe del Secretario General sobre las armas pequeñas*. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/2011/255> Revisado: 10 de junio de 2018.
- Constitución Política de la República de Costa Rica. 1949. Asamblea Nacional Constituyente. San José, Costa Rica.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. 1969. Naciones Unidas. Disponible en: <http://bit.ly/311aSSl> . Revisado: 13 de agosto de 2018.
- Cordero, L. 2010. Desarme para el desarrollo. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Presentación para la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/council/CSH/topics/armasnucleares.asp> Revisado: 17 de enero de 2019.
- D'Acquisto, G. y D'Avanzo, S. 2009. The Role of Shall and Should in two International Treaties. *Critical Approaches to Discourse Analysis across Disciplines*. 3 (1): 36 – 45. Disponible en: <http://bit.ly/2Ynxpeq> Revisado: 12 de agosto de 2018.
- Decreto Ejecutivo N° 41084-RE-MP-MSP. 2018. Establecimiento del Sistema Nacional de Control y Creación de su Ente Rector para la implementación del

- Tratado sobre el Comercio de Armas. Disponible en: <http://bit.ly/2GveV18> Revisado: 13 de agosto de 2018.
- Del Arenal, C. 1983. Poder y Relaciones Internacionales: un análisis conceptual. *Revista de Estudios Internacionales*. 4(3): 501-524.
- Díaz, L.; U. Torruco; M. Martínez; & M. Varela. 2013. La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*. 2(7): 162-167. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/3497/349733228009.pdf> Revisado: 14 de octubre de 2018.
- Dirección General de Aduanas, Resolución N° 203. 2005. Manual de Procedimientos Aduaneros en el marco TICA (Contiene Ingreso y salida de Mercancías, Vehículo y Unidades de Transporte, Procedimientos de Tránsito Aduanero, Procedimientos de Depósito y Procedimiento de Importación Definitiva y Temporal). Disponible en: <http://bit.ly/2SBzAWa> Revisado: 13 de julio de 2019.
- Estándares Integrados de Desarme, Desmovilización y Reintegración. 2006. Glossary: Terms and Definitions. Disponible en: <http://www.iddrtg.org/wp-content/uploads/2013/05/IDDRS-1.20-Glossary1.pdf>. Revisado: 13 de julio de 2018.
- Flick, U. 2004. *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- Galtung, J. 2016. La violencia: cultural, estructural y directa. En Cuadernos de Estrategia. N° 183:147-168. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5832797> Revisado el: 12 de agosto de 2019.
- Gómez, J.J. 2017. Paz sostenible: nuevo paradigma para el trabajo de la ONU. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 110: 61-77.
- Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI). 2019a. World military expenditure grows to \$1.8 trillion in 2018. *Press release*. 29 de abril de 2019. Disponible en: <http://bit.ly/2ycuM01> Revisado: 20 de mayo de 2019.
- Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI). 2019b. Measuring Illicit Arms and Financial Flows: Improving the Assessment of Sustainable Development Goal 16. SIPRI Background Paper. Julio 2019. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-07/bp_1907_sdg_16.pdf Revisado: 16 de julio de 2019.
- Jørgensen, N. 2014. State Responsibility for Aiding or Assisting International Crimes in the Context of the Arms Trade Treaty. *The American Journal of International Law*. 108 (4): 722-749. Disponible en: <https://www-jstor-org.una.idm.oclc.org/stable/10.5305/amerjintelaw.108.4.0722> Revisado: 14 de octubre de 2019.
- Jørgensen, N., 2014. State Responsibility for Aiding or Assisting International Crimes in the Context of the Arms Trade Treaty. *The American Journal of International Law*, 108 (4): 722-749. Disponible en: <http://bit.ly/2GsJxk0> Revisado: 1 de mayo de 2019.
- Kaldor, M. 2008. Introduction from New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era. En *The Transnational Studies Reader: Intersections and Innovations*, editado por P. Levitt, & K. Sanjeev. New York: Routledge.
- Kelly, R. 2007. Security Theory in the 'New Regionalism'. *International Studies Review* 9 (2): 197-229. Disponible en: doi:10.1111/j.1468-2486.2007.00671.x. Revisado: 10 de octubre de 2018.

- Keohane, R. 1986. Reciprocity in International Relations. *International Organization*. 40 (1): 1-27. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2706740> Revisado: 18 de setiembre de 2018.
- Lamont, C. 2015. *Research Methods in International Relations*. Londres: SAGE.
- Leitón, R. 2018. Experiencia de la Policía Fiscal. Entrevista realizada el 25 de octubre de 2018, San José, Costa Rica.
- Ley de Armas y Explosivos, N° 7530. 1995. Disponible en: <http://bit.ly/2Yx0X9y> Revisado: 12 de julio de 2019.
- Ley de Proclamación de la Paz como derecho humano y de Costa Rica como país neutral, N° 9288. 2014. Disponible en: <http://bit.ly/2LHkBJW> Revisado: 03 de diciembre 2018.
- Ley General de Policía, N° 7410. 1994. Disponible en: <http://bit.ly/2Y54dta> Revisado: 12 de julio de 2019.
- Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública, N° 5482. 1973. Disponible en: <http://bit.ly/2JSrUfy> Revisado: 12 de enero de 2019.
- Luz, D. 2004. Building Human Security: a practical approach from disarmament. Escola de Cultura de Pau. Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: <https://escolapau.uab.cat> Revisado: 21 de febrero de 2019.
- Matul, D. (s.f.). *Evolución de las políticas centroamericanas de seguridad democrática: escenarios actuales y futuros*. Disponible en: <http://redes.sicaceddet.org/index.php/folders/attachment/518/download> Revisado: 16 de noviembre de 2018.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2014. Plan Nacional Desarrollo. Sector Política Internacional. 452-467. Disponible en: <https://www.mideplan.go.cr/Plan-Nacional-Desarrollo-2015-2018> Revisado el 18 de junio de 2019.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2019a. Sitio web oficial. Sección sobre política internacional. Disponible en: <https://www.rree.go.cr> Revisado: 19 de febrero de 2019.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2019b. Oficio a MIDEPLAN e Informe Sectorial de Política Internacional 2018. Disponible en: <https://www.rree.go.cr> Revisado: 28 de junio de 2019.
- Møller, B. 2000. The concept of Security: the pros and cons of expansion and contraction. Documento para las sesiones conjuntas de la Comisión de Teorías de la Paz y la Comisión de Seguridad y Desarme en la 18ª Conferencia General de la Asociación Internacional de Investigación de la Paz (IPRA) Tampere, Finlandia, 5-9 de agosto de 2000. Disponible en: <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/370659244>. Revisado el 12 de agosto de 2019.
- Moreno, P. 2014. Poder y capacidad: el ocaso de los poderes. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: <http://bit.ly/2LFHOw2> Revisado: 10 de junio de 2018.
- Moya, S. 2008. La política exterior y su aporte al desarrollo humano en el 2008. Ponencia elaborada para el decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Programa del Estado de la Nación. Disponible en: https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/015/Moya_2009.pdf Revisado: 22 de febrero de 2019.

- Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas. 2016. El Protocolo sobre armas de fuego y el Tratado sobre el comercio de armas: ¿divergencia o complementariedad? Documento de Debate. Disponible en: <http://bit.ly/2Gt8Z93> Revisado: 11 de julio de 2018.
- Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas. 2017a. Introducción. Disponible en: <https://www.un.org/disarmament/es/introduccion/> Revisado: 11 de julio de 2018.
- Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas. 2017b. Armas pequeñas. Disponible en: <http://bit.ly/2GutceJ> Revisado: 15 de julio de 2018.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2015. Ley Modelo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones. 2da edición revisada. Viena: Naciones Unidas.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. 2019. Sitio web oficial. Disponible en: <https://www.ohchr.org>. Revisado: 19 de febrero de 2019.
- Orozco, G. 2006. El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *CIDOB d'Afers Internacionals*. N° 72: 161-180. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/39008156.pdf> Revisado el: 12 de agosto de 2019.
- Plesh, D. 2017. General Disarmament: The Way Forward. Centre for International Studies & Diplomacy. SOAS University of London. Disponible en: <https://www.soas.ac.uk/news/newsitem116248.html>. Revisado: 19 de febrero de 2019.
- Poder Ejecutivo, 2019. Decreto Ejecutivo N° 41445-MP-RE-MSP-H. Establecimiento de la Lista Nacional de Control. Disponible en: <http://bit.ly/2SE0PPO> Revisado: 28 de abril de 2019.
- Poder Ejecutivo. 2014. Decreto Ejecutivo N° 38367-SP. Reforma Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública. Disponible en <http://bit.ly/2GwkBIu> Revisado: 20 de setiembre de 2018.
- Presidencia de la República de Costa Rica. 2014. Costa Rica celebra entrada en vigencia del Tratado sobre el Comercio de Armas. Comunicados de Prensa. 24 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://bit.ly/2ZcTglG> Revisado: 05 de diciembre de 2018
- Presidencia de la República de Costa Rica. 2016. Costa Rica: primer país del mundo en firmar Pacto Nacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Comunicados. 9 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://bit.ly/2YIACHn> Revisado: 15 de diciembre de 2019.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.). *ODS en Costa Rica*. Disponible en: <http://www.ods.cr/objetivo/objetivo-16>. Revisado: 05 de marzo de 2019.
- Rojas, F. & Álvarez, A.; 2012. Seguridad Humana. Un estado del arte. *Seguridad Humana: Nuevos enfoques*. Disponible en: <http://bit.ly/2OjUR8n> Revisado: 20 de febrero de 2019.
- Ruiz, G. 2013. Asamblea Legislativa aprobó tratado para regular el comercio de armas. *La Nación*. San José, 5 de agosto. Disponible en: <http://bit.ly/2YfrSSN>
- Rydell, R. 2019. The Guterres Disarmament Agenda. Arms Control Today. Arms Control Association. Disponible en: <http://bit.ly/2OgwEzL> Revisado: 21 de febrero de 2019.

- Sala Constitucional. 2013a. Resolución 11569-2013 de las 10 horas y 5 minutos del 30 de agosto de 2013. Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-585594> Revisado: 12 de julio de 2019.
- Sala Constitucional. 2013b. Resolución 09122-2013 de las 11 horas del 5 de julio de 2013. Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-585594> Revisado: 12 de julio de 2019.
- Sodupe, K. 1991. La teoría de la disuasión: un análisis de las debilidades del paradigma estatocéntrico. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*. (22): 53-79.
- Stagno, B. 2013. *Los caminos menos transitados: la administración Arias Sánchez y la redefinición de la política exterior de Costa Rica, 2006-2010*. Heredia: EUNA.
- Tratado sobre el Comercio de Armas. 2013. Naciones Unidas. Disponible en: <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com> Revisado: 25 de mayo de 2018.
- Ulibarri, E. 2015. *La ONU que yo viví: Revelaciones tras cuatro intensos años*. México D.F. Penguin Random House Grupo Editorial México.
- Unidad de Planificación Institucional, Presidencia de la República. 2016. Funciones y Competencias Generales de la Institución. Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia. Disponible en: <http://bit.ly/2Y9aOTC> Revisado: 05 de noviembre de 2019.
- UNODC. 2012. *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de las amenazas*. Disponible en: <https://www.unodc.org/> Revisado: 1 de octubre de 2019.
- USAID. 2009. Guía Aduanera de Costa Rica. Disponible en: <https://www.hacienda.go.cr> Revisado: 20 de noviembre de 2018.
- Whyte, E. 2007. La política exterior y su aporte al desarrollo humano en el 2007. Ponencia elaborada para el decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Programa del Estado de la Nación. Disponible en <http://bit.ly/32PAq6l> Revisado: 22 de febrero de 2019.
- Woolcott, P. 2015. El Tratado sobre el Comercio de Armas. *United Nations Audiovisual Library of International Law*. Disponible en: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/att/att_s.pdf Revisado: 25 de mayo de 2018.