

Mesa Redonda Subregional (América del Sur)

“Promoviendo una Implementación Efectiva del Tratado de Comercio de Armas (TCA) en América Latina y el Caribe”

Facultad de Cs. Sociales, Universidad Católica Argentina (UCA), Ciudad de Buenos Aires

10 y 11 de noviembre de 2016

El 10 y 11 de noviembre tuvo lugar la Mesa Redonda de Sudamérica “Promoviendo una Implementación Efectiva del Tratado de Comercio de Armas (TCA) en América Latina y el Caribe” en la Universidad Católica Argentina. El objetivo de la misma estuvo basado en generar un espacio de discusión y análisis de las medidas de implementación del TCA, principales avances y desafíos, llevadas adelante por los países de la subregión. También se discutieron el estado de las transferencias internacionales de armas en la región, los objetivos a futuro del proceso del TCA en el marco de Naciones Unidas, y el rol de los parlamentarios en la diplomacia multilateral y en promover y asegurar, mediante la legislación, la efectiva implementación de los acuerdos suscriptos por el país a nivel internacional. Al final de la jornada, tuvo lugar un panel especial sobre el caso paradigmático de Colombia, el impacto del TCA en el proceso de paz y su futuro.

De Argentina participaron funcionarios y diputados nacionales, entre ellos Margarita Stolbizer (miembro de Parliamentarians for Global Action) y el Ex Vicecanciller Emb. Roberto García Moritán, representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Seguridad, y de la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC). Asimismo, estuvieron presentes funcionarios de las Cancillerías, Policía Nacional y órganos de control de Brasil, Chile, Colombia, Perú, Paraguay y Uruguay, el Embajador de Finlandia en Buenos Aires, representantes de Naciones Unidas (UNLIREC), representantes diplomáticos de las Embajadas en Buenos Aires de Colombia y España, académicos, expertos y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

La actividad fue organizada por la Asociación para Políticas Públicas (APP), con el apoyo de la Universidad Católica Argentina (UCA), en el marco del proyecto “Promoviendo una Implementación Efectiva del TCA en América Latina y el Caribe” llevado adelante por APP, Fundación Arias y Project Ploughshares, con el apoyo financiero del Servicio Fiduciario de Apoyo a la Cooperación para la Regulación de los Armamentos de las Naciones Unidas (UNSCAR).



La apertura del evento estuvo a cargo de la Sra. María Pía Devoto, Directora de APP, y el Sr. Marcelo Camusso, Director del Departamento de Ciencia Política de la UCA, quienes dieron las palabras de bienvenida al evento, agradecieron a los asistentes e introdujeron los objetivos de trabajo del proyecto y la actividad en particular.

Durante sus discursos, sostuvieron la importancia de estos encuentros regionales

que posibilitan establecer un espacio de diálogo multisectorial para intercambiar información, experiencias y buenas prácticas en relación al impacto de la violencia armada y las políticas de control de armas en países del Cono Sur; como así también para identificar las necesidades de la región y las posibles líneas de acción conjuntas entre gobierno, sociedad civil y academia para una efectiva implementación del vigente TCA.

Luego iniciaron los paneles del primer día que llevaron adelante un análisis general del TCA y sus principales disposiciones; también un análisis regional de las características de las transferencias de armas y sus principales desafíos; y finalmente se abordaron los casos nacionales de los países de la región: Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.



El primer panel sobre el Tratado de Comercio de Armas, el proceso y futuro, contó con la participación del Emb. Roberto García Moritán, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina y ex Presidente del Proceso de Negociación, del Emb. Teemu Turunen, Embajador de Finlandia en Argentina (país que cuenta con la actual presidencia del proceso del TCA), y de la Diputada Nacional Margarita Stolbizer, Presidenta de Parliamentarians for

Global Action (PGA). La moderación la realizó el Consejero David Izquierdo de la Embajada de España en Buenos Aires, y diplomático involucrado activamente en el proceso del TCA y en el fondo fiduciario de Naciones Unidas para promover la implementación del Tratado.

El Emb. García Moritán remarcó la significancia histórica del proceso de negociación del TCA, ya que constituye el primer instrumento jurídicamente vinculante que regula el comercio internacional de armas convencionales. Analizó el contexto del mismo en el marco del impacto de las armas convencionales sobre los índices de violencia y crimen en la región y el mundo, y de acuerdos y convenciones previas que avanzaron sobre el control de la venta de armas, y a partir de los cuales, con la transparencia como elemento principal de muchos de ellos, los países comenzaron a ver que reportar el comercio de armas no ponía en peligro la seguridad nacional. En este sentido, avanzar en torno a una mayor transparencia en la agenda de seguridad se convirtió en el motor de inicio de la negociación del TCA, liderado a su vez por 7 países de geografías muy distintas.

Remarcó la dificultad del proceso en torno a los tiempos y la calidad de los temas a negociar ya que la agenda de seguridad de los Estados comprende una complejidad aparte; sin embargo el hecho de que haya sido una negociación por consenso le otorgó mayor legitimidad al tratado. Uno de los puntos que destacó es que el TCA es un claro ejemplo de que cuando existe voluntad política es factible avanzar.

El Emb Turunen recordó que Finlandia ha tenido desde el inicio un rol protagonista en el proceso y que actualmente mantiene la presidencia del proceso para 2017, y dio a conocer los planes de la presidencia y los retos que conlleva la agenda de la misma para el año próximo. Respecto del primer punto, informó que los tres ejes principales, que se constituyen como objetivos de su mandato en el TCA, son: 1) la universalización del tratado; 2) la implementación efectiva del mismo; 3) el establecimiento del *ATT Trust Fund*. En relación a los retos, remarcó el creciente volumen en el comercio internacional de armas; los altos recursos que conlleva establecer una eficaz infraestructura para el monitoreo; y que si bien 17 de los 20 países principales exportadores han firmado el tratado, sólo 1 de los 20 países principales importadores de armas lo ha hecho. Por lo cual, se debe trabajar activamente no sólo en los 3 países grandes exportadores que resta firmar sino que principalmente en los principales importadores de armas.

Por último, la Dip. Stolbizer se refirió a la importancia que tuvieron, y tienen en el presente, los parlamentarios en el proceso del TCA; enfocado desde su presidencia de *Parliamentarians for Global Action* y las diversas acciones llevadas adelante vinculadas al tratado. Por ejemplo, entre noviembre de 2011 y julio de 2012, recordó que 2100 parlamentarios de más de 140 países adhirieron a modo personal a la Declaración por el TCA liderada por la campaña internacional Armas Bajo Control. A su vez, desarrollaron un Manual parlamentario que define el principal rol de estos funcionarios públicos y que aborda: 1) cómo impulsar y promover la adopción del TCA por parte de los países, 2) legislación de ratificación y legislación de implementación, analizando la forma en que los países trasladaron el tratado a la legislación en sus países y que la implementación se trata de elevar los estándares de control en cada caso nacional; 3) monitoreo, seguimiento sobre nivel de cumplimiento (por ejemplo, a través de normas de presupuesto).

Recordó que el principal objetivo de este tratado es controlar el comercio, reducir el riesgo de desvío, pero también proteger la vida y los derechos humanos, destacando la estrecha vinculación que existe en América Latina y el Caribe entre el comercio de armas y la violencia armada y el crimen organizado. Se vuelve imprescindible eliminar el factor de riesgo en términos de violencia y es responsabilidad de la comunidad internacional trabajar en ello.

Finalmente, destacó la importancia del rol de la sociedad civil en todo el proceso y en particular en cuanto a impulsar y vigorizar los mecanismos de transparencia y la protección del Derecho Internacional Humanitario. En este sentido, mencionó que actualmente APP, junto a la Diputada y *Parliamentarians for Global Action*, se encuentra trabajando en el desarrollo de un proyecto de ley para la implementación del TCA en Argentina, que constituirá un ejemplo de estándares elevados y mejores prácticas para toda la región.

A continuación tuvo lugar el segundo panel del día, en el cual Diego Fleitas, experto y autor de numerosas publicaciones en temas de control de armas y seguridad, y Carlos Milsztain, experto en salud, medio ambiente y seguridad, analizaron las características de las transferencias de armas y sus principales desafíos a nivel regional; con la moderación e

intervenciones de Khatchik DerGhougassian Dr. en relaciones internacionales y profesor de la Universidad de San Andrés (Argentina).

En primer lugar se presentó la evolución de las transferencias de armas –exportaciones e importaciones– de acuerdo a los últimos datos publicados en la COMTRADE y de acuerdo al instituto SIPRI, entre los años 2000 y 2015, realizando una apertura por país de la región, tanto por origen como por destino. Uno de los puntos que destacó en su presentación el Dr. Fleitas es que al analizar las categorías de tipo de mercancía de las exportaciones e importaciones, estas presentaban inconsistencias lo cual es un desafío para las políticas de control. Analizó los números a nivel regional, en particular la situación del tráfico ilegal de armas, la información imparcial al respecto y los desafíos a futuro que se presentan en torno al control de armas en la región, entre ellos: el proceso de desarme de las FARC, como oportunidad pero también como riesgo; la situación política-social preocupante de Venezuela; Estados Unidos como principal mercado y exportador de armas en la región; el crimen organizado; la medición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; la implementación del TCA y la mejora de la calidad de información disponible.



Por su parte, Carlos Milsztain abordó los principales desafíos para la implementación del TCA en torno a los cambios en la dinámica delictiva del comercio internacional (nuevos actores, nuevas rutas, nuevas modalidades) y cambios en la criminalidad organizada (cadenas logísticas, acciones y/o delitos instrumentales, etc). A su vez, describió el tráfico ilícito a través de un mapeo las rutas aéreas de las armas en la región, y hacia el resto del mundo; las triangulaciones; las rutas acuáticas; incluyendo armas de diversos calibres, armas químicas y de obstrucción masiva, municiones, e incluso aeronaves de combate pretendidas de ser importadas por particulares. Concluyó con la naturaleza multidimensional y transnacional de las

nuevas amenazas que surgen en el mundo post Guerra Frías y que requieren de una mayor cooperación interna, regional e internacional para combatir el peligro que representan y su vinculación con el creciente tráfico ilícito de armas.



La jornada del primer día de trabajo de la Mesa Redonda finalizó con las presentaciones de los casos nacionales de Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay, del cual participaron funcionarios políticos -Cancillería, Aduana y dirección

de registro de armas- y miembros de la sociedad civil de cada país. Todos ellos ratificaron el TCA.



Los participantes expusieron respecto de la situación de la proliferación y comercio de armas en sus países, los altos costos humanos y económicos

que genera el tráfico ilícito de armas en la región, y su asociatividad con las múltiples formas de criminalidad y violencia, y los avances en torno a las medidas nacionales llevadas adelante para la implementación del TCA y la adecuación de la normativa nacional. Entre los principales desafíos, y a pesar de las diferencias de avances en cuanto a normativa en cada caso, coincidieron en la dificultad de implementar la normativa adecuada y los sistemas nacionales de control creados en torno a los compromisos asumidos por el TCA; los desafíos de infraestructura y presupuesto, además de la complementación legislativa y la coordinación de responsabilidades interministeriales. A su vez, destacaron la importancia de promover la cooperación internacional, los fondos disponibles y el intercambio de información y buenas experiencias; otorgando al tema fronterizo, y su vinculación con el tráfico ilícito, especial importancia. Por último, estuvieron de acuerdo en la significancia del rol del poder legislativo en cuanto a regular la normativa y los compromisos asumidos por el gobierno nacional.

El segundo día de trabajo, se desarrolló la Mesa Nacional Argentina, en la cual funcionarios públicos representantes de la Cancillería –la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales (DIGAN), el Ministerio de Defensa –Secretaría General de la Comisión 603, el Ministerio de Seguridad, Aduana y de la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC), perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, analizaron las medidas de implementación del TCA llevadas adelante por el país.

Argentina ha construido un sistema de control en la materia, y diferentes agencias ministeriales han trabajado en coordinación con la ANMAC (principal ente responsable en la materia, y punto de contacto nacional del TCA), controlando las importaciones y exportaciones de armas, tanto de uso civil como de guerra, y municiones. El sistema de coordinación, que comprende también un sistema de control de armas pequeñas, ha sido exitoso al momento, comprende diferentes tipos de transferencias, y las responsabilidades respecto de cuándo debe intervenir cada organismo; aunque es necesario continuar fortaleciendo aspectos de control, coordinación y responsabilidades conjuntas.



La Comisión 603, órgano interministerial (lo conforman los Ministerios de Defensa,

d de Buenos Aires

Relaciones Exteriores y Culto y ANMAC), tiene entre sus principales desafíos el tema de las importaciones de armas ya que no las controla. El corretaje por su parte se incluye dentro de sus funciones de control y se solicita al transportista que mediante una Declaración Jurada se responsabilice por el material en tránsito. Sin embargo, se posee un control documentado pero no el realizado por Aduana en las rutas o trasbordo. Por ende, es menester continuar trabajando para unificar los controles con las diferentes agencias involucradas en este tema, y trabajar de manera coordinada con la Aduana Nacional (por ejemplo, que la misma remita a la Comisión el material de control).

Uno de los principales objetivos del ente coordinador –la llamada Comisión 603 (Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y de Material Bélico)- y en el cual la Cancillería ha tenido un rol crucial, es evitar la exportación de armas a países donde existen conflictos armados o situaciones graves de violencia y violación de Derechos Humanos.

La Cancillería argentina comenzó a involucrarse en relación a las transferencias de armas a partir de la Ley Consular, en la cual Embajadas y Consulados administraban y controlaban la información respecto del comercio y transferencias de armas entre Argentina y el resto del mundo; y lo cual llevó a establecer mecanismo de interconsulta con otros Ministerios nacionales. A su vez, ha tenido un rol clave en el proceso de negociación del TCA, siendo presidente del proceso del mismo, y en materia nacional ha trabajado activamente en la adecuación de los controles existentes en el país con las disposiciones del tratado de armas, en especial lo referido a los Artículos 6 y 7 y la responsabilidad que tienen los Estados en su implementación.

Los temas de Derechos Humanos, Desarrollo, violencia y análisis de la situación política y social del país al cual se exportaban armas ya se encontraban comprendidas en las evaluaciones de autorización que realizaban las embajadas y consulados previamente a la implementación del TCA. Entre los principales desafíos mencionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores respecto de los esfuerzos en fortalecer la implementación nacional del TCA, se mencionó mejorar la coordinación interagencial, mayor intercambio de información, más actores involucrados y más reuniones de trabajo; optimizar la inclusión de los Artículos 6 y 7 del tratado en la normativa nacional, y promover la cooperación internacional hacia afuera, es decir aquella ofrecida por Argentina, principalmente a países de la región. En relación a este tema, recordaron que Argentina formó parte de la creación y del comité de selección del fondo fiduciario de Naciones Unidas para la implementación del Tratado en el mundo, llevando su conocimiento y experiencia a la selección de proyectos que colaboren eficazmente con este objetivo.

Se destacó la importancia que conlleva el factor de transparencia y de los reportes nacionales presentados incluso a la Secretaría General del TCA, y al respecto la necesidad de trabajar en formatos más simples de



reportes; el trabajo que realiza la Cancillería junto a la ANMAC en relación al concepto de la responsabilidad de los Estados Exportadores trasladando esta responsabilidad a los productores; y también el rol de la sociedad civil en la implementación del tratado. En línea con lo mencionado por el Embajador de Finlandia en Buenos Aires, se recordó la necesidad de que los principales 20 países importadores, como también más países de tránsito, se adhieran al TCA.

Por otro lado, desde el Ministerio de Seguridad se destacó que Argentina necesita avanzar en la tipificación penal para el tráfico ilícito de armas: mientras que en otros países como Uruguay se penaliza con cárcel, en Argentina se traduce en una cuestión administrativa penada con una multa. Por otro lado, anunció que la Secretaría de Coordinación del Ministerio que está a cargo de la formación de las fuerzas de seguridad y también del uso racional de la fuerza por parte de ellas, incluye también el Programa Integral de Gestión de Arsenales y Trazabilidad. En este sentido, desde este organismo se está trabajando en un programa de mejoramiento de las salas de armas de las fuerzas en todo el país, y reforzar la seguridad de los arsenales, y también en la conformación de un Registro Balístico. Que se haya aprobado una resolución en cuanto a seguridad de arsenales y salas de armas ha sido un paso muy significativo a nivel nacional, y las medidas de cooperación para su implementación se llevan adelante en colaboración con UNLIREC. Existe una línea presupuestaria para el programa, por lo cual no sólo hay propuesta sino que también presupuesto para llevarla adelante. Incluso, participan de las reuniones jefes de arsenales, política científica y expertos de la sociedad civil nacionales e internacionales, dependiendo obviamente de la naturaleza de las reuniones; lo cual le confiere mayor integridad a las acciones llevadas adelante.

A nivel subregional, por ejemplo, se analizó que el Grupo de Trabajo de Armas del Mercosur, que ha trabajado activamente estos temas, por un lado se ha convertido en un muy buen espacio de discusión y acuerdo entre países de la subregión, sin embargo, al no poseer un órgano de coordinación los temas de agenda toman impulso a nivel subregional pero luego pierden continuidad a nivel nacional.



Por último, y en ocasión del contexto nacional y regional respecto de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC, se realizó un taller específico para analizar el caso paradigmático de este país, el proceso de paz, su futuro y el impacto en la implementación del TCA. Expusieron Álvaro Jiménez, Director, (a través de un video), y Sofía Miranda, Coordinadora del Área de Monitoreo, de la Campaña Colombia sin Minas.

También participó Cesar Jaramillo, Director de Project Ploughshares, experto en políticas de seguridad y control de armas, y colombiano.

Al respecto, se evaluó que un proceso exitoso de paz hubiera permitido desarmar a la guerrilla FARC y Ejército de Liberación Nacional, y destruir el



armamento en posesión de estos grupos ilegales. En este sentido, el proceso de paz también conduciría a una mejor implementación del TCA por parte de Colombia, mejorando los controles de posesión y circulación de armas y devolviéndole el monopolio del control de las mismas al Estado. El fracaso del proceso al momento, y la polarización de la sociedad respecto de cómo posicionarse frente al mismo, no sólo convirtió esta oportunidad en algo incierto, sino que más peligroso aún exacerbó la cultura que se ha creado en el pueblo colombiano respecto de la tenencia y uso de armas y la tendencia a resolver los problemas desde una perspectiva armada.

El cierre estuvo a cargo de María Pía Devoto, Directora de APP; César Jaramillo, Director de Project Ploughshares; y Lourdes Puente Olivera, Directora de la Escuela de Política y Gobierno de la UCA. Es importante destacar el éxito del evento en cuanto a la riqueza de las discusiones y los resultados obtenidos vinculados a la construcción de espacios de diálogo, intercambio de experiencias e información y delineamiento de acciones conjuntas entre gobierno, sociedad civil y academia. Respecto de las transferencias internacionales de armas existió un claro consenso entre los asistentes sobre el impacto que las debilidades en el control por parte del Estado de las mismas tiene en los niveles de violencia de los países de la subregión -donde además el tráfico ilícito constituye una de las fuentes del crimen organizado-, y en consecuencia la necesidad de fortalecer las políticas de control sobre la base del trabajo articulado en la implementación del TCA. Aún la discusión referente a los desafíos de implementación del Tratado de Comercio de Armas, necesita de mayor construcción de conocimiento, capacidades y consenso entre los países. Como siempre los participantes sostuvieron la importancia de estos encuentros regionales que posibilitan establecer un espacio de diálogo multisectorial para intercambiar información, experiencias y buenas prácticas en relación al impacto de la violencia armada y las políticas de control de armas en países del Cono Sur; como así también para identificar las necesidades de la región y las posibles líneas de acción conjuntas entre gobierno, sociedad civil y academia-