

# EL CONTROL DEL TRÁFICO ILÍCITO Y DE LAS TRANSFERENCIAS DE ARMAS

*Alberto E. Dojas<sup>1</sup>*

2010

*Quiero agradecer, en primer lugar, a la “Fundación Arias para la paz y el progreso humano” y a la “Asociación para las Políticas Públicas” (APP), por haberme otorgado el honor de poder participar de este importante y, a la vez, tan necesario encuentro, para tratar un tema de tanta actualidad y trascendencia social como el que nos reúne hoy aquí.*

*Quiero también agradecer a la Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme, por su apoyo a esta iniciativa y, muy especialmente, a la Universidad Torcuato Di Tella, por recibirnos con su tradicional hospitalidad en esta sede.*

*Es un gran honor compartir una reflexión con un grupo de panelistas tan destacados.*

*Muchísimas gracias, pues, por esta oportunidad.*

Los problemas derivados de los diferentes aspectos involucrados en el tráfico ilícito y las transferencias de armas convencionales, -tanto las de uso militar y de las fuerzas de seguridad como las de uso civil, constituyen un elemento importante dentro de una estrategia general más amplia de la República Argentina en materia de seguridad internacional, defensa, no proliferación y seguridad interna. Desde el punto de vista de la política exterior, procuramos pensar los diferentes aspectos y campos en los que actuamos de una manera integrada y coherente, de modo tal que cada una de sus partes se integre armoniosamente en un plan de largo plazo que, por la misma naturaleza de los temas que abarca, debe reflejar un consenso mayoritario entre las fuerzas políticas.

Éste ha sido el caso desde el restablecimiento democrático en 1983, período en que la Argentina ha mantenido no sólo una coherencia en los principios generales de su política exterior en esta materia -con las lógicas variantes y peculiaridades de cada gobierno-, sino también ha procurado desarrollar internacionalmente una política de cooperación y de liderazgo allí donde era necesaria, para impulsar el desarrollo de

---

© 2011

INTERVENCIÓN REALIZADA EN LA REUNIÓN REGIONAL: “ARGENTINA, BRASIL, CHILE, PARAGUAY, URUGUAY. REUNIÓN PLURINACIONAL SOBRE CONTROL DEL TRÁFICO ILÍCITO Y DE LAS TRANSFERENCIAS DE ARMAS DE FUEGO”, QUE TUVO LUGAR EL 9 Y 10 DE DICIEMBRE DE 2010, EN LA UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA, BUENOS AIRES, ARGENTINA, ORGANIZADA POR LA “FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO” Y LA “ASOCIACIÓN PARA POLÍTICAS PÚBLICAS” (APP), CON EL APOYO DE “UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS” (UNODA).

---

<sup>1</sup> Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. Estoy en deuda con Laura Zerillo y Emiliano Buis, de la misma Dirección, por su invaluable contribución para la realización de este trabajo, así como con Gustavo Ainchil, por sus atinados comentarios.

iniciativas sobre las que existía un amplio acuerdo internamente de que eran valiosas. Es este hecho, pues, el que ha dado sustento y fortaleza a nuestra acción exterior en este campo que hoy nos ocupa.

Las líneas directrices de esta política de seguridad internacional, defensa y no proliferación –expresadas en forma muy esquemática– han sido:

- *El desarrollo de un entramado de intereses comunes, como sustento de la paz, la concordia y de integración.*
- *La implementación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, con vistas a la integración.*
- *la proscripción completa de las armas de destrucción en masa en nuestra región.*
- *la participación activa en los mecanismos de no proliferación, que garantice que los compromisos asumidos por los diferentes Estados en esta materia se respetan y se cumplen de buena fe, a la vez que prueban a la comunidad internacional la política transparente y responsable de la República Argentina, generando así la necesaria confianza mutua.*
- *un nivel bajo de fuerzas convencionales.*

Es suficiente mirar el camino recorrido desde 1983 hasta la fecha y compararlo con la situación anterior, para comprobar con claridad cuánto se ha logrado en nuestra región a favor de la paz, la integración y la seguridad. Nuestra estrategia y nuestra política exterior pueden considerarse, por lo tanto, exitosas en el largo plazo.

La sociedad argentina comparte la idea de que de esta manera no sólo lograremos nuestros intereses nacionales sino también que tendremos un mundo más seguro, que es una condición para el florecimiento democrático y nuestro propio desarrollo. No es sólo por una adhesión formal o por un mezquino cálculo político que la Argentina ha mantenido la continuidad de esta política, sino que la razón última es la convicción compartida de que un mundo sin armas de destrucción en masa y con un nivel bajo de fuerzas convencionales es más seguro y crea mejores condiciones para la paz, la cooperación, la construcción de confianza y la integración con los países vecinos.

Es en este marco general que se inserta nuestra activa participación en materia de control del tráfico ilícito y de las transferencias de armas de fuego, que obedece a la misma lógica: nuestra sociedad demanda mayor seguridad, quiere vivir en un mundo sin redes ilegales dedicadas al delito y la violación de la ley que, para alcanzar sus objetivos, no dudan en obtener las armas en los mercados ilegales y en usarlas impunemente en contra de los mismos ciudadanos y las instituciones del Estado. La Argentina también tiene un gran interés en que este tipo de armas no sean un instrumento para la violencia política, alimentada por conflictos de diversa naturaleza que han emergido con renovadas fuerzas a partir del fin de la guerra fría. La violencia interestatal –ya sea por la acción de grupos delictivos de creciente fuerza en razón del mercado ampliado por la globalización, o por los conflictos de naturaleza étnica, racial, religiosa o cultural– encuentra en el tráfico de armas una oportunidad para violar el monopolio del uso de la fuerza de los Estados. La experiencia histórica muestra que al final de este camino se encuentran la disgregación nacional, el riesgo de la guerra civil y todo tipo de enfrentamientos que producen un insoportable sufrimiento humano, la muerte y la destrucción. Del mismo modo, mantenemos una conducta responsable, al controlar cada una de las exportaciones de armas convencionales por medio de una Comisión Interministerial para asegurarnos de que no se dirijan a zonas en conflicto, a países en guerra civil, que estén bajo embargo de las Naciones Unidas o puedan causar un desequilibrio estratégico en una región determinada.

Para cumplir con los compromisos asumidos, la Argentina fue creando un andamiaje legal e institucional que le permitiera tener un sistema interno efectivo de cumplimiento de sus obligaciones internacionales, que se derivan de diversos instrumentos:

A nivel universal, el *Protocolo de Armas de Fuego, Sus Partes, Componentes y Municiones, adicional a la Convención de Palermo contra el Crimen Transnacional Organizado*, de 2001, es el primer instrumento adoptado en el ámbito de las Naciones Unidas de naturaleza jurídicamente vinculante. El Protocolo incluye recomendaciones en materia de tipificación del delito de tráfico ilícito (transferencias internacionales); decomiso; registro; marcación; licencias de exportación, importación y tránsito; seguridad de arsenales y destrucción de stocks excedentes; intercambio de información y cooperación y asistencia.

El "**Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos**" (UNPOA) se adoptó en 2001; si bien no es jurídicamente vinculante, es considerado como el punto de referencia más importante para evaluar las políticas que deberían implementarse a nivel nacional, regional y global, por su tratamiento integral y comprensivo de la problemática de los distintos tipos de armas.

Diversas características muestran el carácter novedoso del Programa:

- a) La vinculación entre el control de armas, la seguridad y los aspectos humanitarios y socio-económicos;
- b) la relación que se establece entre el tráfico ilícito con el crimen internacional organizado, el tráfico de drogas y el terrorismo;
- c) el reconocimiento de las implicancias que tiene el tráfico ilícito de armas de fuego en la desestabilización interna de los países.
- d) el énfasis en las alianzas estratégicas entre Estado, organizaciones internacionales y sociedad civil;
- e) la necesidad de realizar campañas de concientización en la sociedad y la promoción del desarme.

La Sección II establece recomendaciones a nivel nacional como el establecimiento de instituciones (comisiones nacionales); la tipificación de delitos; el marcaje, registro y rastreo de las armas; los controles de intermediación y transferencias internacionales y las medidas de seguridad de los arsenales y la destrucción de excedentes. Las otras secciones establecen recomendaciones relativas a la cooperación y asistencia; los mecanismos de seguimiento (Reuniones Bianuales y Conferencias de Revisión); la presentación de informes nacionales y la negociación de instrumentos adicionales más específicos sobre ciertas materias).

En el año 2005 se negoció y adoptó el primer instrumento internacional derivado del UNPOA, sobre rastreo y marcaje, que establece estándares comunes para la marcación y registro de armas con el fin de garantizar la cooperación para el rastreo de las armas ilícitas a nivel global. En junio de este año tuvo lugar la IV Reunión Bienal de los Estados para examinar la ejecución del UNPOA, que adoptó un Documento Final con un conjunto de medidas concretas que los Estados pueden incorporar en sus niveles nacionales.

La Argentina apoya la incorporación de las municiones y explosivos a las regulaciones internacionales en la materia.

El **Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas**, creado a partir de la Resolución 46/36L del año 1991 de la Asamblea General, sobre "Transparencia en Materia de Armamentos", desde el año 1992 contabiliza los carros de combate; vehículos blindados; sistemas de artillería de gran calibre; aviones de combate; helicópteros de ataque; buques de guerra y misiles o lanzamisiles. En 2009, el Grupo de Expertos Gubernamentales del Registro propuso iniciar una serie de consultas entre los Estados destinadas a evaluar la posibilidad de incluir, como octava categoría, las armas pequeñas y livianas.

A nivel regional, la **Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA)**, aprobada en 1997, constituye el principal instrumento convencional. En vigor desde 1998, tiene el propósito de reducir los efectos nocivos del tráfico ilícito de armas de fuego que pone en riesgo el bienestar de los pueblos, estableciendo mecanismos de asistencia jurídica mutua para facilitar la investigación y el procesamiento de las actividades consideradas ilícitas<sup>2</sup>.

Los países del **MERCOSUR** hemos venido adoptando a nivel subregional medidas y mecanismos

<sup>2</sup>La Ley 24.787 establece la participación argentina en la cooperación jurídica, extradición y otras materias relacionadas con la puesta en práctica de la *Convención Interamericana contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA)*. Por medio del Decreto 1052/98, el Poder Ejecutivo ha delegado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, las facultades previstas en los artículos 22 y 36 de esa Ley como Autoridad central responsable de formular y recibir los pedidos de asistencia jurídica mutua para obtener pruebas y tomar otras medidas necesarias que faciliten los procedimientos pertinentes de las investigaciones y los procesamientos. La Argentina la ratificó el 9 de octubre de 2001.

que contribuyen con los objetivos de la CIFTA, como:

- el establecimiento del *Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados*, en 1998<sup>3</sup>.

- la creación del *Grupo de Trabajo sobre Armas y Municiones* (GTAM) del MERCOSUR para estudiar la armonización de las legislaciones y la coordinación de políticas, en 2001.

- el *Memorándum de Entendimiento para el Intercambio de Información* sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados, de 2004, que promueve la cooperación y el intercambio de información entre las agencias encargadas de hacer cumplir la ley.

- el *Grupo de Armas de Fuego del MERCOSUR y Estados Asociados* tiene varios proyectos en estudio relativos a prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas en las fronteras, fortaleciendo los controles y capacidades nacionales, la creación de un registro regional de intercambio de información sobre armas de fuego y municiones incautadas; la Legislación Modelo sobre Confiscación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados y formularios para el intercambio de información.

La Argentina apoya la adopción de un Plan de Acción subregional tendiente a reforzar los marcos legislativos y administrativos en materia de control de armas de fuego, que sea de naturaleza comprensiva: que incluya la producción, exportación, importación, tránsito, transferencia, mantenimiento de depósitos, cooperación transfronteriza, aduanera y de inteligencia así como campañas de concientización y desarme.

Nuestro país es parte del *Acuerdo Wassenaar* desde el año 1997. Este régimen internacional, compuesto hoy por 33 países, es un acuerdo informal sobre una serie de lineamientos técnicos y políticos para expedir las licencias de exportación de armamento convencional y tecnologías sensibles o de doble uso, al tiempo que facilita el intercambio de información sobre las transferencias internacionales y las denegaciones de exportaciones, con el objeto de prevenir su desvío hacia actores y usos no autorizados. El Acuerdo incluyó las armas pequeñas y ligeras en las listas de control en el año 2002.

La Argentina implementa sus recomendaciones a través de las consultas interministeriales entre el Ministerio de Defensa, el RENAR y la Cancillería, para evitar el desvío de las exportaciones hacia usos o destinatarios no autorizados. Para ello se evalúan, entre otros criterios:

- a) la situación política y socio-económica del país de destino;
- b) los riesgos de desestabilización regional;
- c) los riesgos, que las armas puedan ser utilizadas contra la población civil;
- d) la existencia de embargos de las Naciones Unidas.

El 4 y 5 de agosto de 2010 tuvo lugar en Buenos Aires el *Seminario Regional para Combatir el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en América del Sur*, en el marco del Acuerdo, para generar un espacio de diálogo regional para luchar contra la acumulación desestabilizante, el tráfico ilícito y el uso de las armas pequeñas y livianas en la actividad criminal. Se analizaron la implementación de una estrategia de coordinación interagencias; los controles de transferencias, el marcaje y rastreo; el manejo

---

<sup>3</sup> Los Estados Miembros del MERCOSUR establecieron el Mecanismo en el año 1998, por Decisión MERCOSUR/CMC/DEC Nro. 7/98; los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR suscribieron el mismo instrumento a través de la Decisión MERCOSUR/CMC/DEC Nro. 8/98. Actualmente, ya han completado el proceso de incorporación normativa de las mencionadas Decisiones la Argentina y el Brasil.

de la seguridad física de los depósitos; los mecanismos para destruir de modo rápido y eficaz el exceso de stocks y para impedir el hurto o las transferencias ilícitas del armamento legítimo; los instrumentos jurídicos vigentes; la inspección fronteriza y la revisión del destino final de las armas que se exportan e importan.

Una iniciativa de gran trascendencia es la negociación de un *Tratado sobre el Comercio de Armas*, para establecer normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales, que hemos impulsado junto con Australia, Costa Rica, Finlandia, Japón, Kenya y el Reino Unido, desde la 60ª AGNU. La aceptación por consenso en la PrepCom de Julio de este año, de los elementos y principios que el Tratado debiera contener, ha sido un hecho muy significativo que nos permite ser optimistas sobre su resultado.

La Argentina aspira a alcanzar un instrumento jurídicamente vinculante que incluya estándares de control exigentes al evaluar transferencias de armas convencionales y que sea negociado en el marco de un proceso de Naciones Unidas, abierto, transparente e inclusivo. Al mismo tiempo, el tratado debe dar un marco de certeza legal para el desarrollo del comercio legítimo y responsable y permitir que los Estados puedan disponer de los medios necesarios para su legítima defensa. El proceso hacia el ATT, por lo tanto, debe ser pragmático e inclusivo de todos los actores: Estados, compradores, exportadores, industriales y la sociedad civil.

Nuestro país se encuentra analizando la posibilidad de organizar un seminario sobre este tema junto con el Instituto de las Naciones Unidas para las Investigaciones sobre Desarme (UNIDIR), en la primera mitad del año próximo. El seminario estaría dirigido a identificar recomendaciones sobre los elementos del futuro tratado y apoyar el desarrollo y mejoramiento de las capacidades regionales, con vistas a implementar adecuadamente las disposiciones del futuro instrumento, para asegurar su efectividad.

Asimismo, la Argentina:

- en el año 2004, presentó junto con Australia, Kenya, Tailandia y Turquía una Resolución para **prevenir la proliferación de sistemas portátiles de defensa anti-aérea (MANPADS) a actores no estatales**, que fue aprobada como Resolución 60/77 de la Asamblea General;

- entrega anualmente su informe al **Registro Internacional sobre Transferencias de Armas Convencionales de las Naciones Unidas**, y lo remite también a la Organización de Estados Americanos;

- en cumplimiento de la Resolución 58/42 sobre **"Legislación nacional sobre transferencias de armas, equipo militar y artículo o tecnología de doble uso"** ha remitido al Departamento de Asuntos de Desarme las leyes, reglamentos y procedimientos nacionales relativos a la materia y ha facilitado el enlace electrónico para su consulta online;

- es co-patrocinador original de la Resolución 61/79 de la Asamblea General de las Naciones Unidas referida a **"Información sobre Medidas de Fomento de la Confianza en el campo de las armas convencionales"** que establece la creación de una base de datos para la publicación de las medidas implementadas por los Estados Miembros en este campo, que incluye a las armas pequeñas y ligeras.

El control de las armas y las de sus transferencias es, por lo tanto, un interés nacional de la República Argentina en el que coinciden tanto los deseos de la sociedad como los intereses más generales de la seguridad del Estado.

En el plano internacional, encontraremos las soluciones a partir de una articulación de los diversos intereses, que tenga en cuenta las peculiaridades de cada uno de nuestros países y sociedades para, con la flexibilidad y espíritu de compromiso necesarios, encontrar una armonización de criterios y políticas que permitan dar una respuesta a estos nuevos problemas.

En el plano interno, es necesario que todos los países se doten de los instrumentos legales necesarios y, a la vez, fortalezcan sus capacidades nacionales. Para lograrlo es clave la acción de la sociedad civil

—y por ello nuestro apoyo a la Red Argentina para el Desarme—; la construcción de los necesarios acuerdos políticos entre los diversos actores —particularmente, los partidos políticos— y la existencia de una firme voluntad política y liderazgo por parte las autoridades. Para todo ello es necesario también que exista una cabal comprensión de la complejidad de la cuestión y de los instrumentos necesarios para su superación: el desconocimiento, una vez más, es un obstáculo que debe ser removido para tener políticas públicas eficaces.

Tenemos, pues, que unir nuestras fuerzas y nuestra voluntad política para encontrar una solución racional y, a la vez, ética a este flagelo. La Argentina está comprometida con esta idea, y así lo prueba nuestra acción en el escenario internacional.

*Muchas gracias!*

