



URVIO, Revista Latinoamericana de

Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Otamendi, Alejandra; Erazo, Jaime

Entrevista a Roberto García Moritán

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 10, noviembre, 2011,

pp. 161-166

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656554010>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Entrevista a Roberto García Moritán<sup>1</sup>

■ Alejandra Otamendi y Jaime Erazo

## Tratado de Comercio de Armas (TCA o ATT, por sus siglas en inglés)

**Una gran cantidad de gobiernos y expertos de la sociedad civil demuestran preocupación por el uso político de la necesidad de “consenso” (más bien tratado como “unanimidad”) en las negociaciones multilaterales sobre desarme en las Naciones Unidas. Como ejemplos, citan casos en los que una pequeña minoría de países básicamente tuvo poder de veto, causando una década de falta de producción de la Conferencia de Desarme en Ginebra, así como la salida de las Naciones Unidas de los últimos dos principales tratados de desarme, el de las minas antipersonales y el de las bombas en racimo (cluster munitions). ¿Cómo evitar que pase lo mismo con el TCA y que la “tiranía de la minoría” resulte en un TCA sin capacidad de mejorar las condiciones humanitarias de las poblaciones que sufren los efectos del comercio irresponsable de armas convencionales?**

Esas preocupaciones, aunque legítimas, no siempre suelen tener en cuenta la importancia que reviste la universalidad en materia de seguridad internacional, y, en gran medida, esa aspiración está relacionada con la norma del consenso. La regla del consenso no es un obstáculo para la negociación de tratados en el marco de Naciones Unidas, como lo prueba el TNP<sup>2</sup> o la Convención de Armas Químicas. Lo mismo se podría decir respecto

del CTBT<sup>3</sup>. El tema, en definitiva, es la existencia de voluntad política. Los problemas que enfrenta hoy la Conferencia de Desarme son de distinta naturaleza al TCA y se refieren a la problemática de balance de poder nuclear entre las naciones poseedoras de estas armas. Aunque es lamentable la parálisis que enfrenta ese foro, no es sólo una cuestión de voto, por cuanto la problemática, a mi entender, es más compleja. El caso de las minas antipersonales es también diferente y, al salir del esquema multilateral de Naciones Unidas, adolece del elemento de universalidad, que es esencial para la efectividad de un instrumento de desarme y cuestiones conexas. En mi opinión, el esfuerzo que implican las negociaciones en Naciones Unidas es siempre preferible a otras opciones o variantes, aun cuando son más lentas y, en ocasiones, complejas, ya que lo que se procura es que las mismas involucren a los actores relevantes con respecto a las armas o a los tipos de armas que se busca negociar o incluir. Las complejidades y sensibilidades de esas negociaciones son evidentes, por cuanto hacen a las percepciones de seguridad de los Estados, pero el resultado final a través del consenso tiene una fortaleza y una legitimidad que resultan esenciales en materia de seguridad internacional. Las negociaciones del TCA, en mi opinión, resultan esenciales por cuanto las obligaciones del futuro instrumento se refieren a comportamientos que estarán fundados en medidas de implementación de carácter nacional que requieren que todos los países intervengan. Para que el tratado sea efectivo, siempre es importante que todos los Estados estén convencidos de los objetivos prácticos y políticos que se persiguen. En ese sentido, el consenso es importante.

1 Ex viceministro de la República Argentina.

2 Tratado de No Proliferación Nuclear.

3 Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, por sus siglas en inglés.

### **¿Cómo superar la negativa de las grandes potencias productoras y exportadoras de armas (Estados Unidos, en particular) de ratificar un TCA?**

Es prematuro hacer esa suposición en abstracto; el curso de las negociaciones en el Comité Preparatorio de la conferencia está demostrando una atmósfera constructiva de todos los participantes en las negociaciones. En ese contexto, la negociación de un tratado siguiendo las prácticas más altas de las negociaciones diplomáticas multilaterales suele contribuir a evitar situaciones de demoras en las ratificaciones. Nunca es garantía, como lo demuestra el CTBT; sin embargo, ayuda en el proceso y otorga argumentos sólidos para solicitar la ratificación del instrumento o su adhesión, en caso de demoras. En tratados de este tipo, con incidencia directa en las políticas de defensa de los Estados, las precauciones son entendibles. Lo importante es que el tratado contenga normas jurídicamente vinculantes que no sean discriminatorias y que evite dar lugar a usos abusivos de las disposiciones acordadas o afectar la competitividad comercial, entre otros. Un instrumento con esas características suele tener, en mi opinión, una legitimidad de origen que favorece la ratificación como la puesta inmediata en vigor del instrumento.

### **¿Cómo se supera, en la negociación del TCA, el obstáculo del principio de defensa de la soberanía, aludido por algunos países en su negativa a formar parte del tratado?**

La negociación está en curso y es natural que los Estados mantengan aún posiciones originales; una de ellas es la preocupación de cómo podría repercutir el tratado en sus políticas y necesidades nacionales de defensa. El proceso es evolutivo y las cartas de mayor flexibilidad recién se muestran a medida que se dan pasos concretos en la negociación y se van aclarando conceptos y percepciones. Eso ya está ocurriendo. A medida que avanzan las negociaciones se notan tendencias positivas y se per-

ciben ciertas actitudes diferenciadas que no se encontraban presentes de igual forma al inicio del ejercicio de negociación. Es previsible que, a medida que las negociaciones adquieran un ritmo más dinámico y claro en sus objetivos y propósitos, así como en las cuestiones prácticas de implementación y en temas concretos de interés de los Estados, todos los participantes tengan la oportunidad de analizar la cuestión con una perspectiva más amplia y considerar con más detenimiento las ventajas y los méritos de las cuestiones que se están tomando en cuenta desde el punto de vista del principio soberano a la defensa, reconocido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. El tratado no afectará en nada ese derecho. Consecuentemente, es mi impresión que es posible encontrar el adecuado equilibrio para que todos los Estados se sientan igualmente satisfechos desde el punto de vista de los principios.

### **¿Hay una postura sudamericana unánime con respecto al TCA?**

En la negociación de tratados de seguridad, desarme y no armamento no suele haber posiciones de carácter regional, salvo quizás el caso de la Unión Europea, que tiene normas particulares en su Carta constitutiva. En la práctica, lo normal en negociaciones de este tipo es que cada Estado que participa lo haga conforme a sus percepciones de seguridad nacional. Sin embargo, en el caso de América Latina y el Caribe existen numerosas coincidencias y visiones comunes, así como distintos énfasis en temas puntuales, que enriquecen el proceso de negociación. Lo mismo diría respecto de algunas dudas esgrimidas por algunos Estados sobre los objetivos del tratado. Sin embargo, en mi opinión, la región tiene una posición clara en evitar el tráfico ilícito de armas, así como en que el alcance del instrumento debe incluir las armas pequeñas y livianas y contener criterios y parámetros claros, objetivos y no discriminatorios. De hecho, casi se podría decir que América Latina y el Caribe son, de todas las regiones del mundo, las que mantiene coinci-

dencias más firmes en la importancia del TCA y sus características. También, se espera que el tratado sea justo, objetivo, equilibrado y no dé lugar a abusos para que algunos proveedores obtengan ventajas políticas o comerciales o vaya en desmedro de las necesidades legítimas de defensa.

**Entre las discusiones detalladas que se esperan en el próximo Comité Preparatorio para el TCA está la cuestión de cuáles tipos de armas convencionales serán incluidas en scope. ¿Qué valor tendría un tratado de armas convencionales si no se incluyen los instrumentos que más matan, hieren y amenazan civiles —las armas pequeñas y ligeras y sus municiones—, como quiere una minoría de países?**

No imagino un TCA que no incluya las armas pequeñas y livianas. Interpreto que ése es el sentir generalizado de la sala de negociación. Algunos países tienen dudas que, espero, sean disipadas a medida que avancen las negociaciones, en particular en lo que se refiere a la forma de implementar la temática de la transferencia de armas pequeñas y livianas, que, sostienen, es menos sencilla que la del resto de las armas convencionales. Sin embargo, el tratamiento del tema en el Comité Preparatorio muestra tendencias a un alcance amplio que incluya todo tipo de armas convencionales y, en particular, armas pequeñas y livianas.

**Además de las armas pequeñas, ¿se está considerando controlar el tráfico ilícito de municiones, partes, componentes y tecnología de uso dual en el TCA?**

Igual que en el caso de las armas pequeñas y livianas, no podría imaginar un TCA que no incluya el concepto de municiones en su alcance. Algunas potencias tienen dudas al respecto, pero espero que logren evolucionar en su razonamiento, por cuanto los fundamentos para que se incluya a las municiones son sólidos y bien fundados. Será difícil para esas potencias

mantener el escepticismo. El tema de los componentes y la cuestión de la tecnología de uso dual es quizás un poco más complicada, y se refiere a otras cuestiones importantes de interés de los Estados, en particular de aquellos en vías de desarrollo. Algunas delegaciones sostienen razonablemente que una norma de este tipo podría dar lugar a abusos y afectar a otros proyectos tecnológicos no militares que tienen que ver con desarrollos pacíficos y beneficios socioeconómicos. Las experiencias del pasado en materia de transferencias de tecnología no ayudan a disipar aprehensiones. Sin embargo, se está analizando si una mayor precisión en el lenguaje podría ayudar para que tanto los componentes como la tecnología de uso dual puedan ser incluidos. El análisis no se encuentra agotado y, probablemente, la búsqueda de la terminología apropiada será un punto central de tratamiento de la conferencia en el 2012.

**¿Cuáles son los tipos de transacciones y actividades que deberían estar incluidas en un TCA para evitar que existan lagunas que puedan ser utilizadas por el crimen organizado?**

La intención es que todas las actividades o transacciones estén incluidas, a fin, justamente, de evitar lagunas o situaciones no queridas. Las tendencias registradas en las negociaciones apuntan a ese propósito. Está claro, también, que las prácticas varían de Estado a Estado a la hora de esas actividades. Consecuentemente, se está procurando definir conceptos y alcanzar un lenguaje común dentro de un espíritu, que, entiendo, es abarcador en su naturaleza. En general, diría que existe una atmósfera cada vez más clara de que el futuro tratado debería incluir todo tipo de transacciones y actividades. No imagino que la cuestión sea motivo de grandes dificultades.

**Según su criterio, ¿cuán factible es aprobar en el seno de Naciones Unidas un formato estándar y un procedimiento para la emisión del certificado de usuario final que eviten la**

### **falsificación, alteración o corrupción de la autorización para el comercio de armas y municiones?**

Éstos son temas que serán considerados oportunamente por el Comité Preparatorio y que aún requieren una mayor profundización en el análisis de los detalles específicos. Sin embargo, entiendo que existe un sentimiento generalizado tendiente a evitar los riesgos que suponen el tráfico ilícito y otras posibilidades conexas, como los desvíos de armamento del destinatario original. En ese sentido, no me sorprendería que se adoptaran decisiones que vayan claramente en esa dirección. No obstante, al mismo tiempo habrá que ver si es necesario y práctico que haya formularios estandarizados. Lo importante es, a mi juicio, que haya conceptos y procedimientos de aplicación universal en lo que se refiere al otorgamiento de las licencias de exportación para asegurar que las mismas sean concordantes con los propósitos y objetivos del tratado y no den lugar a situaciones indeseadas. Si hay un formulario estandarizado será sin duda más cómodo y apropiado, pero no veo que sea indispensable. Sin embargo, preferiría ver cómo se desarrolla el debate sobre este tema antes de arriesgar posiciones más firmes. El tema será materia de tratamiento cuidadoso en la próxima sesión (en julio) del Comité Preparatorio.

**Algunos Estados manifiestan su prudencia en cuanto al objetivo de la aplicación de ciertos criterios para evaluar las transferencias, tales como los derechos humanos internacionales, el derecho internacional humanitario, etc. ¿Cómo se podrá garantizar la inclusión de estos criterios en un TCA, con el fin de evitar transferencias irresponsables?**

La última sesión del Comité Preparatorio demostró una tendencia que, interpreto, es firme con respecto a que los criterios y parámetros deben ser sólidos y abarcadores, claros

y precisos en su definición, objetivos y de aplicación no discriminatoria. Lo mismo diría en cuanto a su alcance. Entiendo que existe una tendencia comprehensiva en materia de criterios que incluye, naturalmente, entre otros, a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. El tema a analizar, en mi opinión, es el de la aplicabilidad de los criterios y parámetros. No se trata de un problema de selección de parámetros, por cuanto, interpreto, existe una tendencia amplia, sino de asegurar que todos los parámetros serán aplicados e implementados sin discriminación y no den lugar a usos abusivos. Para ello, sin duda, los criterios deben ser redactados evitando subjetividades, a fin de asegurar, dentro de lo posible, una aplicación universal coherente.

**El tema de discusión entre los Estados, hoy, es la factibilidad de la implementación del TCA. ¿Cuáles son los requerimientos mínimos que debería tener un Estado para efectuar los controles efectivamente? ¿Cuán detallado deberá ser el TCA en reglas y procedimientos a ser aplicados a nivel nacional?**

Éstos son temas que serán abordados en la sesión de julio. Un instrumento de esta naturaleza tendrá un sistema que será esencialmente de implementación nacional; lo importante es el acuerdo sobre conceptos y procedimientos para que las respectivas legislaciones nacionales contemplen cuestiones similares. El tratado debería fijar esos conceptos y acordar cuáles son los lineamientos centrales indispensables. En mi opinión, no es tanto un problema de detalles como de concepto en los procedimientos y en las necesidades de asegurar eficacia. La discusión en julio permitirá percibir las iniciativas de las delegaciones. Muchas ya tienen en implementación normas específicas que algunos querrán que el instrumento imite y aproveche. Habrá que ver. Sin embargo, entiendo que debería ser lo más simple y completo posible para asegurar una implementación universal efectiva.

Creo que es posible lograrlo para obtener un tratado implementable y robusto en sus objetivos y propósitos.

**Continuando con el tema de la implementación, ¿contendrá el TCA un mecanismo internacional de rendición de cuentas para casos de abuso? ¿Qué nivel de transparencia deberán tener los Estados que serán parte del TCA? ¿Cómo se intercambiará la información? ¿Cómo serán los reportes de los Estados?**

Los mecanismos que puedanemerger del instrumento no han sido aún discutidos en detalle. Hay distintas iniciativas y enfoques. Unas apuntan a mayor transparencia con distintas alternativas de rendición de cuentas; otras, a disminuir arbitrariedades; la mayoría, a fortalecer la cooperación de los países que podrían necesitar asistencia internacional adicional. Puede haber muchas otras visiones, incluyendo la eventual necesidad de informes o de intercambio de información. El análisis del conjunto de las propuestas permitiría la búsqueda de lo necesario a la luz de los objetivos y propósitos del tratado. Lograr un acuerdo sobre lo necesario y lo adecuado para asegurar los fines es el punto central, así como encontrar el mecanismo que sirva para cada Estado conforme sus necesidades y percepciones en la aplicación del tratado. Entiendo que existe un espíritu generalizado en ese sentido.

### **Otras iniciativas internacionales**

**En la parte final del Plan de Acción de 2001 quedó claro que no se logró un acuerdo en dos puntos que son de vital importancia: “Reconocer la necesidad de establecer y mantener controles sobre la propiedad privada de estas armas letales e impedir la venta de esas armas a entidades distintas de los Estados”. Éstos están directamente relacionados con las más graves manifestaciones de la violencia armada. ¿Considera**

**que desde 2001 se ha logrado avanzar en estos temas?**

Los esfuerzos que se realizan en el marco del Plan de Acción han sido importantes, aunque, naturalmente, a muchas delegaciones —incluyendo en particular la mía—, le gustarían avances más amplios y sustantivos. Sin embargo, en el tema concreto de la pregunta, la cuestión es todavía delicada. Las consultas que se mantienen para disminuir las diferencias son importantes y permiten pensar que se va en la dirección correcta. Todavía falta un largo camino a recorrer en un tema que es central para muchos países. Es de esperar que se logren avances mayores en el futuro.

**¿Qué experiencias positivas puede destacar, en materia de aplicación de políticas públicas sobre control de armas de fuego, que tomen como referencia recomendaciones de organismos internacionales involucrados en la materia?**

En el marco hemisférico, la OEA<sup>4</sup> ha hecho una labor destacada, como lo puede demostrar la legislación adoptada por muchos países. Lo mismo ocurre en ámbitos subregionales, como el Mercosur<sup>5</sup>. En general, las elaboraciones multilaterales contribuyen a los esfuerzos de los Estados en sus decisiones internas, y hay muchos ejemplos en ese sentido. En gran medida depende de la situación particular de cada región. En África, los esfuerzos subregionales también son importantes, tal como lo reflejan algunas iniciativas específicas.

**¿Cuáles cree que son los procedimientos básicos de coordinación interinstitucional en la zona de frontera, tanto de carácter nacional como binacional, para mejorar el combate al tráfico ilícito de armas y municiones?**

Entrevista

4 Organización de Estados Americanos.

5 Mercado Común del Sur.

El tema excede mi competencial actual y no sería serio que arriesgara consideraciones en temas tan concretos. Sin embargo, la experiencia del Mercosur es interesante y muy importante; por ejemplo, con el esfuerzo de Argentina, Brasil y Paraguay en la Triple Frontera. Los avances realizados y la ejecución de políticas comunes parecen probar la importancia que reviste la cooperación en temas tan complejos como el combate al tráfico ilícito, a la acción del crimen organizado en sus distintas variantes y al terrorismo internacional.

### **Control de armas en América Latina**

**Según su visión, ¿hay interés concreto de parte de los países de la región en acercar el proceso diplomático a la política de control de armas de cada Estado, de modo que se haga frente a las distancias entre las áreas de negociación internacional y la implementación local que suelen observarse en este tema?**

Entiendo que sí. La experiencia en las negociaciones específicas en el marco de la OEA y la consideración temática en organismos subregionales —sea Unasur<sup>6</sup> o Mercosur— ponen de manifiesto una vocación regional genuina para tratar estos temas y asegurar su adecuada implementación nacional. Lo mismo se podría decir de acciones encaradas en América Central y por el CARICOM<sup>7</sup>. Diría que América Latina y el Caribe en su conjunto abordan la cuestión no sólo con gran responsabilidad, sino con una actitud de particular interés y espíritu cooperativo. En este tipo de flagelos, la cooperación regional es esencial, y éste es uno que se encuentra muy vivo en toda la región.

**El problema del tráfico de armas afecta a todos los países de la región. Varios han**

**señalado la importancia de manejar el problema desde una perspectiva más integral, articulando políticas que nos permitan luchar de manera más efectiva contra el tráfico de armas. ¿Qué opina al respecto?**

Sin duda, el tráfico ilícito de armas afecta a todos, y, en ese sentido, es clara la preocupación común de la región en la materia. Es evidente que el tema requiere una perspectiva integral y, de hecho, eso es lo que ocurre al ver los distintos planos en que los Estados consideran la cuestión. Entiendo que el espíritu cooperativo con que se enfrenta esta problemática es altamente positivo y estimulante. En mi opinión, el TCA puede ser una importante contribución a detener o limitar ese problema de manera sustantiva. Ése es, en definitiva, uno de los objetivos centrales del instrumento.

**¿Es probable incluir el tema de las armas livianas en la agenda de seguridad de Unasur y avanzar hacia la concreción de proyectos como un registro regional y mecanismos de combate al tráfico, entre otros?**

De mi experiencia, Unasur tiene una visión amplia y comprometida en todos estos temas. Un registro regional puede ser una idea útil e importante, aunque, en mi opinión, al haber sido presidente de los ejercicios de revisión del Registro de Naciones Unidas de Armas Convencionales, lo importante es contar con un mecanismo global y universal, por cuanto, en definitiva, los temas que se refieren a la seguridad internacional ya no pueden ser encarados exclusivamente desde una óptica regional. La visión regional ayuda y es complementaria e importante, pero nunca es suficiente. Por lo tanto, la tarea en el marco de Naciones Unidas es esencial, a mi juicio, junto a una articulación con los organismos regionales y subregionales. □

6 Unión de Naciones Suramericanas.

7 Comunidad del Caribe.