

Documento informativo

Marzo de 2022



¿QUIÉN ASUME LOS RIESGOS?

Aplicación por los Estados parte de las disposiciones sobre violencia de género del Tratado sobre el Comercio de Armas

Anne-Séverine Fabre, Gian Giezendanner, Paul Holtom y Emilia Dungal



Créditos y contribuciones

Dirección editorial:

Emilia Dungal

Coordinación de producción:

Olivia Denonville

Coordinación de comunicación:

Lionel Kosirnik

Verificación de hechos:

Mira Fey y Lionel Kosirnik

Corrección de estilo:

Alex Potter

Corrección:

Stephanie Huitson

Traducción al español:

Loreto Solís Germani

Diseño gráfico:

Rick Jones

Impresión:

nbmedia, Ginebra, Suiza

Primera edición: marzo de 2022

Edición en español: diciembre de 2023

Foto de portada

Una mujer tigrina víctima de violación que escapó del conflicto que enfrenta su región natal. Este de Sudán, cerca de la frontera con Etiopía. 20 de marzo de 2021.

Fuente: Nariman El-Mofty/AP Photo

Autoría

Anne-Séverine Fabre es investigadora asociada del Small Arms Survey y su labor se centra principalmente en la violencia armada y el tráfico de armas. Antes de incorporarse a este organismo, trabajó en un centro penitenciario suizo, donde se ocupaba de la gestión de las sentencias. Posee un máster de Derecho en Criminología y Seguridad de la Universidad de Lausanne y una licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de Ginebra.

Gian Giezendanner es responsable de proyectos para el Small Arms Survey y coordinador del proyecto *Strengthening Implementation and Enforcement of the Arms Embargo on North Korea* [Fortalecimiento de la aplicación y el cumplimiento del embargo de armas a Corea del Norte]. Antes de incorporarse a la institución, ejerció como responsable de operaciones de desarme, desmovilización y reintegración en la Misión de estabilización de la ONU en la República Democrática del Congo. Es titular de un máster de la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra y de un máster en Estudios sobre Conflictos, Seguridad y Desarrollo de la Universidad de Bradford (Reino Unido).

Paul Holtom dirige el Programa de armas y municiones convencionales del Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme. De 2017 a 2021 fue investigador principal en el Small Arms Survey, donde además se desempeñó, de 2020 a 2021, como jefe de la Unidad de apoyo en materia de políticas y capacidades. Durante el periodo 2009-2013 fue director del Programa de transferencias de armas del Instituto internacional de Estocolmo de investigación para la paz, y en 2013, 2016 y 2019 ejerció como asesor del grupo de expertos gubernamentales sobre el Registro de Armas Convencionales de la ONU. Entre sus principales áreas de investigación se cuentan los instrumentos de control de las armas convencionales, el control de las transferencias y la gestión de armas y municiones, los embargos de armas de la ONU, el desvío y el comercio ilegal de armas, la transparencia y los mecanismos de fomento de la confianza.

Emilia Dungal es coordinadora de comunicaciones y directora editorial del Small Arms Survey, donde dirige las actividades de comunicación y garantiza el debido control de calidad de las publicaciones. Trabaja desde 2014 en el ámbito del control de armas, entre otros para el PNUD en los Balcanes Occidentales. Posee dos licenciaturas de la Universidad de Lund –en Ciencias Políticas y en Mandarín– y un máster en Conflictos, Seguridad y Desarrollo del Departamento de Estudios Bélicos del King's College de Londres.

Agradecimientos

Las/os autoras/es desean expresar su gratitud tanto a las/os representantes de los Estados parte del TCA por su disponibilidad para tomar parte en las entrevistas, como a las ONG por su participación en un intercambio informal de información sobre la aplicación del artículo 7.4 del TCA. Asimismo agradecen sinceramente a Luigi De Martino, Daniel de Torres, Callum Watson y Cindy Ebbs por su revisión del presente trabajo de investigación, así como al equipo de producción del Small Arms Survey –bajo la dirección siempre competente de Olivia Denonville– por su minucioso control de calidad: Lionel Kosirnik, Alex Potter, Rick Jones, Stephanie Huitson, y por último, a Anthony Morland, quien corrigió una versión anterior de este trabajo.

La elaboración de este documento informativo ha sido posible gracias al apoyo financiero del gobierno de Suiza, el cual aportó además valiosos comentarios a una de sus versiones anteriores.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA



german
cooperation
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Resumen

El Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) obliga a los Estados signatarios a realizar, antes de autorizar la exportación de armas convencionales, sus municiones, piezas y componentes, una evaluación en la que se analice el riesgo de utilización de dichas armas en actos graves de violencia de género (VG) (AGNU, 2013, art. 7.4). En el presente documento informativo se abordan los principales factores que afectan dichas evaluaciones de riesgos y las dificultades que plantean a las personas encargadas de realizarlas, así como las prácticas y experiencias nacionales en este ámbito. Se propone un análisis de las disposiciones del TCA relativas a la VG, una revisión de los diversos documentos que pueden orientar su implementación, ejemplos de la aplicación de estas disposiciones por parte de los Estados y, para concluir, algunas observaciones en materia de políticas.

Conclusiones principales

- A la fecha de término de este documento, ningún Estado parte del TCA había declarado oficialmente haber rechazado una autorización de exportación de armas convencionales por existir un riesgo de que estas sean utilizadas para cometer o facilitar actos graves de VG. De hecho, en la actualidad, la mayoría de los países objeto de este estudio interpretan el artículo 7.4 del TCA en términos de las infracciones previstas en el artículo 7.1, aunque manifiestan su interés por cumplir más explícitamente con las obligaciones que emanan de aquel.
- La gran mayoría de las informaciones útiles existentes en materia de VG se hallan dispersas y no han sido objeto de una estandarización. Además, muy pocas veces ofrecen el tipo de datos en los que podrían basarse las autoridades encargadas de autorizar las exportaciones para evaluar específicamente el riesgo de que se utilicen armas convencionales exportadas para cometer o facilitar actos graves de VG.
- Hasta hoy no se dispone de ningún instrumento independiente que permita evaluar específicamente los riesgos de VG derivados de las exportaciones de armas convencionales. Sin embargo, el TCA puede contribuir a la lucha contra esta forma de violencia, a condición de que las partes involucradas tomen medidas para definir mejor la relación entre la VG y el comercio de armas, fomenten la denuncia in situ de los casos graves de VG y utilicen los espacios del TCA para difundir información sobre las mejores prácticas nacionales en este ámbito.

Introducción

Además de ser el primer acuerdo vinculante que establece normas para regular la transferencia internacional de armas convencionales, el TCA es también el primer tratado que directamente “reconoce el vínculo entre la violencia de género (VG) y el comercio internacional de armas” (WILPF, 2013, p. 1). De acuerdo con su artículo 7.4, antes de autorizar la exportación de armas convencionales o de sus municiones, piezas y componentes, los Estados parte tienen la obligación de tener en cuenta:

el riesgo de que las armas [...] se utilicen para cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños (AGNU, 2013, art. 7.4).¹

Con el fin de aplicar el artículo 7 y sus disposiciones sobre VG, los Estados parte deben llevar a cabo evaluaciones de riesgo. Estas comprenden el estudio de los antecedentes de VG y de violencia contra las mujeres y la infancia del Estado receptor de las armas, con el fin de estimar si una exportación podría suponer la violación de las disposiciones del TCA. Estas evaluaciones son de responsabilidad de las/os encargadas/os de otorgar las autorizaciones de exportación, quienes a menudo carecen de recursos, de instrucciones claras y de acceso a información adecuada –tales como datos desglosados y estandarizados– en la cual fundamentar su labor (WILPF, 2016, p. 54; Stimson Center y IHRC, 2021, p. 6).

Respondiendo a la convocatoria de la CEP5 a realizar aportes que permitan subsanar las deficiencias existentes en materia de VG (véase el recuadro 1), el Small Arms Survey se centró en la labor del personal encargado de las autorizaciones de exportación para elaborar este documento informativo sobre la aplicación del artículo 7.4 por parte de los Estados parte del TCA.

El presente trabajo comienza situando la VG en el contexto del TCA. A continuación, se detallan los documentos de orientación elaborados por la sociedad civil y los recursos de dominio público recomendados por el grupo de trabajo sobre la aplicación eficaz del tratado (WGETI). La penúltima sección, centrada en la aplicación por los Estados parte

Recuadro 1 Principales decisiones de la CEP5 en materia de VG

La Quinta Conferencia de los Estados parte (CEP5) se reunió en agosto de 2019 y estuvo centrada en las cuestiones de género y VG. En ella se tomaron varias decisiones destinadas a favorecer la aplicación del artículo 7.4 y a combatir más eficazmente la VG. Las decisiones de la CEP5 fueron:

- Hacer un llamado a apoyar trabajos de investigación que ayuden a las partes interesadas a entender mejor la violencia armada de género en el contexto del TCA.
- Alentar el intercambio entre los Estados sobre la interpretación del artículo 7.4 y las prácticas nacionales de aplicación efectiva con miras a elaborar una guía de capacitación.
- Actualizar la lista de posibles documentos de referencia para las evaluaciones de riesgos, con el fin de incorporar publicaciones de ONG del ámbito de la VG y la violencia contra las mujeres y la infancia en el contexto del TCA, así como publicaciones de la ONU y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) sobre violencia sexual en situaciones de conflicto (Secretaría del TCA, 2019a, pp. 4, 50-51; 2019b, párr. 22).

de los artículos relativos a la VG, analiza los informes sobre el tema disponibles al público y presenta las conclusiones de las entrevistas realizadas a representantes de diez Estados parte. Por último, se plantea una reflexión sobre las posibles maneras de potenciar las conclusiones de esta investigación en el contexto de la labor permanente de lucha contra la VG.

Este estudio ha sido elaborado según un enfoque que se limita exclusivamente al ámbito de la VG –y a la violencia contra las mujeres como forma de VG– tal como la define el TCA, es decir, limitándose a los actos de VG cometidos por autoras/es mediante armas convencionales o facilitados por estas (véase el apartado “Los términos ‘cometer’ y ‘facilitar’ en el contexto de los actos graves de VG”). No se analizan aquí las orientaciones, las fuentes de información ni la aplicación del TCA en aspectos relativos a la violencia infantil, por cuanto equiparar a las mujeres con la infancia equivaldría

a asimilar a las primeras como personas indefensas, impotentes y carentes de voluntad, obstaculizando además una mejor comprensión de la violencia que se ejerce contra cada uno de estos dos grupos (Acheson y Gandenberge, 2015, p. 6). La violencia infantil es un campo de estudio en sí y posee su propio marco jurídico, por lo que amerita ser analizada a través de estudios propios.

Análogamente, las/os autoras/es de este documento reconocen que sobre los Estados parte del TCA pueden recaer otras obligaciones en materia de VG en virtud de otros tratados suscritos, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (AGNU, 1979). Así, este estudio se centra específicamente en la manera en que el personal correspondiente toma o podría tomar decisiones relativas a la autorización de las exportaciones en el marco del TCA.

La VG en el contexto del TCA

Los Estados analizan las disposiciones contenidas en los tratados internacionales y las incorporan a su práctica nacional con el fin de dotar al personal correspondiente de un marco de actuación. En lo que respecta al TCA, este proceso permite establecer las directrices según las cuales los funcionarios encargados de otorgar autorizaciones de exportación de armas realizan las evaluaciones del riesgo de esas exportaciones. En la presente sección se examinan los principales aspectos de las normas del TCA relativas a la VG.

Disposiciones del TCA relativas a la VG

La VG se menciona expresamente en el artículo 7.4 del TCA en relación con la evaluación de las exportaciones, en el artículo 6 relativo a las prohibiciones y en el artículo 11 sobre desvíos de armas. Cuando un acto grave de VG es constitutivo de alguno de los crímenes enumerados en el artículo 6.3 o contribuye a cometerlo², se prohíbe al Estado parte autorizar la transferencia de armas convencionales, municiones, piezas y componentes “si en el momento de la autorización tiene conocimiento de que

las armas o los elementos podrían utilizarse para cometer” “crímenes de guerra tipificados en los acuerdos internacionales en los que sea parte” (AGNU, 2013, art. 6.3). Así, este artículo exige que los Estados dispongan de pruebas relativamente sólidas para rechazar una solicitud de exportación, tránsito o mediación, y sólo se aplica a los delitos de mayor gravedad (Clapham *et al.*, 2016, párr. 7.38).

El artículo 7.1.b exige a los Estados parte evaluar el riesgo de que los artículos exportados puedan utilizarse para cometer o facilitar actos graves de violencia con arreglo a los criterios más amplios del derecho internacional humanitario (DIH) y del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). Sin embargo, es necesario aclarar que este requisito sólo se aplica a las autorizaciones de exportación, y no a las autorizaciones de tránsito y mediación (Clapham *et al.*, 2016, párr. 7.38). Posteriormente, el artículo 7.3 especifica que un Estado no deberá autorizar ninguna exportación, si estima “que existe un riesgo preponderante de que se produzca alguna de las consecuencias negativas contempladas en el párrafo 1” (AGNU, 2013, art. 7.3).

La disposición más importante del TCA en materia de VG es el artículo 7.4 y en él se obliga a los Estados parte a realizar una evaluación del riesgo de la exportación con el fin de determinar si los artículos a exportar pueden ser utilizados “para cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños” (AGNU, 2013, art. 7.4), y específicamente en alguno de los delitos que se enumeran en el artículo 7.1.b³. A pesar de que el campo de aplicación de este artículo parece más amplio que el del artículo 6.3, es importante mencionar que el artículo 7.4 solo solicita a los Estados “tener en cuenta” los riesgos relacionados con la VG, y no establece que si se identifican estos riesgos, los Estados “no autorizará[n] la exportación”, como sí lo explicita el artículo 7.3.

Se ha argumentado que la obligación de evaluar el riesgo de desvío –establecida en el artículo 11 del TCA– también debería incluir el examen de los riesgos potenciales enumerados en el artículo 7, entre los que se incluye el riesgo de que se cometan actos de VG (Clapham *et al.*, 2016, párr. 7.07).

Términos y conceptos fundamentales para la aplicación del artículo 7.4 del TCA

Esta sección ofrece un breve panorama de las iniciativas emprendidas para esclarecer el concepto de VG y la terminología jurídica relevante para la aplicación del artículo 7.4. Dado que estos conceptos y términos no son el objeto principal de este estudio, en este resumen solo se abordan aquellos aspectos que serán analizados en las secciones posteriores.

La VG en el contexto del TCA

Una de las principales dificultades para comprender lo que se entiende por VG en el marco del TCA es que no se ha establecido ni reconocido ninguna definición con valor jurídico de la VG a nivel internacional (Vestner, 2019, pp. 5-6). Tampoco existe una definición comúnmente aceptada de la palabra “género”.

El Comité Permanente entre Organismos (IASC)⁴ define la VG como “un término general que abarca todo acto perjudicial cometido contra la voluntad de una persona y que está basado en diferencias entre hombres y mujeres asignadas por la sociedad (es decir, de género)” (IASC, 2015, p. 5, traducción del Small Arms Survey). Esta concepción del género es coherente, por ejemplo, con la del Estatuto de Roma, según la cual el “género” “se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad” (CPI, 2011, art. 7.3). La noción de género del IASC incluye en su definición de VG una amplia variedad de actos de violencia, como la violación y la agresión sexual (incluyendo la violencia sexual en situaciones de conflicto), la violencia doméstica y de pareja, el matrimonio forzado y el matrimonio precoz, la mutilación/ablación genital femenina, el tráfico sexual y el homicidio, incluyendo el feminicidio (ver OMS, 2012). En la recomendación general n° 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se equipara la VG con la violencia contra la mujer (Comité CEDAW, 1992, art. 1 y ss.), pero se presenta una definición amplia de “violencia”, considerándola como una discriminación que “menoscaba o anula” el goce de los derechos de la mujer, entre otros, a la vida, a la igualdad de protección, a la

libertad y a la seguridad personales, a igualdad en la familia, al más alto nivel posible de salud física y mental, y a condiciones de empleo justas y favorables (Comité CEDAW, 1992, art. 7).

Las definiciones anteriores se basan en una concepción binaria del género, es decir, en la división del género humano entre hombres y mujeres, sin embargo, existen otras entidades que promueven nociones más amplias. Así por ejemplo, el programa de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF) *Reaching Critical Will*, define la VG como:

la violencia dirigida contra una persona basándose en su rol de sexo o de género en la sociedad [...] vinculada a la identidad de género de ser mujer, hombre, intersexual, transexual o transgénero (Acheson y Ganderberge, 2015, p. 5, traducción del Small Arms Survey).

Estas/os autoras/es distinguen cuatro categorías de VG: la violencia sexual, la violencia física, la violencia emocional y psicológica, y la violencia socioeconómica.

Existen asimismo definiciones centradas en la desigualdad de las relaciones de poder en las que se basa el acto de VG, o que enfatizan más la coacción que caracteriza a estos actos de violencia (ACNUR, 2011, p. 6). En este sentido, el CICR afirma que:

lo que distingue a la violencia de género de cualquier otra forma de violencia no es necesariamente el tipo de acto en sí [...] sino el hecho de que es “específica al género”, en el sentido de que se comete contra una persona por razón de su sexo y/o de su rol de género construido socialmente (CICR, 2019, p. 4, traducción del Small Arms Survey).

Por su parte, el informe presentado en 2011 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos señala que:

todas las personas, incluidas las personas lesbianas, gays, bisexuales y trans, tienen derecho a gozar de la protección de las normas internacionales de

derechos humanos, en particular con respecto a los derechos a la vida [y a] la seguridad de la persona (ACNUDH, 2011, párr. 5).

El concepto de “actos graves” de VG

En sus evaluaciones de riesgos, los Estados deben tener en cuenta los actos “graves” de VG. Según lo dispuesto en el artículo 7.1 del TCA, estos actos deben constituir violaciones graves del DIH o del DIDH, actos de delincuencia organizada transnacional o actos terroristas (Clapham *et al.*, 2016, párr. 7.99).

El DIH define las violaciones “graves” como aquellos actos que ocurren en situaciones de conflicto armado internacional o no internacional y en determinadas situaciones de ocupación, independientemente de la legitimidad de la causa de la parte o partes beligerantes (CICR, 2012; s.f., art. 2; Sassòli, 2007).

Dada la frecuencia de la violencia sexual tanto durante como después de situaciones de conflicto, algunas organizaciones prefieren utilizar el concepto de “violencia sexual y de género” para referirse a este tipo de violaciones graves (ACNUR, 2011), y la violencia sexual se reconoce generalmente como un tipo de VG (IASC, 2015, p. 322). Según hemos visto, diversas acepciones de la VG son importantes para la aplicación de los artículos 6.3 y 7.1 del TCA.

Las violaciones “graves” del DIDH, por su parte, están definidas con menor claridad. Este conjunto de normas internacionales ofrece protección a todos los seres humanos en una variedad mucho más amplia de situaciones que las que contempla el DIH, en especial en contextos de ausencia de conflicto (Clapham *et al.*, 2016, párr. 7.50). Si bien los Estados parte pueden tener diferentes interpretaciones y maneras de entender el concepto de VG, ello no afecta la obligación que les impone el TCA de llevar a cabo evaluaciones de riesgos antes de autorizar las exportaciones (CICR, 2019, p. 2; Vestner, 2019, pp. 5-6).

Los términos “cometer” y “facilitar” en el contexto de los actos graves de VG

Si bien el término “cometer” es bastante claro, el significado de “facilitar” puede

resultar más ambiguo. Las armas que se utilizan para “facilitar” actos graves de VG pueden estar presentes “en cualquiera de las etapas previas a la violación misma”, lo que significa que las evaluaciones de riesgo deben tomar en consideración una gama mucho más amplia de actos posibles que podrían justificar el rechazo a una solicitud de exportación de armas (Clapham *et al.*, 2016, párr. 7.35). Según algunas interpretaciones, el objeto y la finalidad del TCA, según constan en el artículo 1⁵, corroboran esta interpretación amplia (Secretaría de Control Arms y IHRC, 2019, p. 6).

En lo que respecta a los actos graves de VG, es importante señalar que una acción que “facilita” la comisión de un acto ilícito debe contribuir de forma tangible a su perpetración, incluso si ella “contribuyó en menor medida a causar el daño mismo” (Clapham *et al.*, 2016, párr. 7.37, traducción del Small Arms Survey). Dentro de las posibles situaciones “facilitadoras” de actos de violencia se pueden señalar el uso de armas convencionales para acorralar a personas para su posterior ejecución o para vigilar a personas detenidas arbitrariamente, y en general, las situaciones de detención en las que se ha comprobado una gran recurrencia de actos de violencia sexual (Clapham *et al.*, 2016, párr. 7.35). En otras situaciones, la posesión de armas convencionales por parte del autor o los autores puede agravar el daño causado por el acto o alentar a estos, contribuyendo a someter a la víctima (Secretaría de Control Arms, 2019, p. 6). Así, en determinadas situaciones las armas pueden ser “solo un elemento fortuito en la perpetración del acto principal, y pueden no haber contribuido en absoluto o solo en menor grado a las lesiones ocasionadas” (Clapham *et al.*, 2016, párr. 7.36, traducción del Small Arms Survey).

La noción de “riesgo preponderante”

El concepto de “riesgo preponderante” y su interpretación jurídica constituyen aspectos “cuestionados y controvertidos” del artículo 7 del TCA (Clapham *et al.*, 2016, párr. 7.17). Su significado exacto no es obvio, ni tampoco se trata de un concepto consagrado en el derecho internacional (Clapham *et al.*, 2016, párr. 7.91).

La controversia en torno a este concepto proviene fundamentalmente del hecho de que “los efectos positivos esperados de una transferencia de armas... pueden tener más valor que su posible uso indebido” en “violaciones graves del DIH, del DIDH o de ciertos actos terroristas” (Clapham *et al.*, 2016, párr. 7.93, traducción del Small Arms Survey). Según el CICR, una interpretación de esta noción en el sentido de riesgo “claro” o “sustancial” estaría en consonancia con el objeto y la finalidad del TCA, que es reducir el sufrimiento humano (CICR, 2017, p. 36).

Según constató Vestner, 35 de los 58 Estados analizados en su estudio tomaron en cuenta las medidas de mitigación en sus evaluaciones de riesgo en virtud del artículo 7 (Vestner, 2019, nota 31). Esta ha sido señalada como una tercera interpretación posible del “riesgo preponderante”, es decir que dicho riesgo existe en virtud del artículo 7.1 cuando no puede mitigarse en virtud del Artículo 7.2⁶ (Secretaría de Control Arms y IHRC, 2019, p. 10). Aunque tanto las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como el CICR han aportado ejemplos de medidas de mitigación, el TCA guarda silencio acerca de sus características exactas (CICR, 2017, p. 38).

Documentos de orientación en materia de aplicación del TCA

Como pudimos apreciar en la sección anterior, entender la VG en el marco del TCA puede ofrecer dificultades, pero aún así, los Estados deben efectuar a evaluaciones de riesgos antes de autorizar las exportaciones. En esta sección se examinan los recursos de que dispone el personal nacional encargado de otorgar dichas autorizaciones, para entender cómo se pueden evaluar los riesgos de VG. Entre estos recursos se incluyen las fuentes de información y los documentos de orientación.

Documentos de orientación elaborados por la sociedad civil

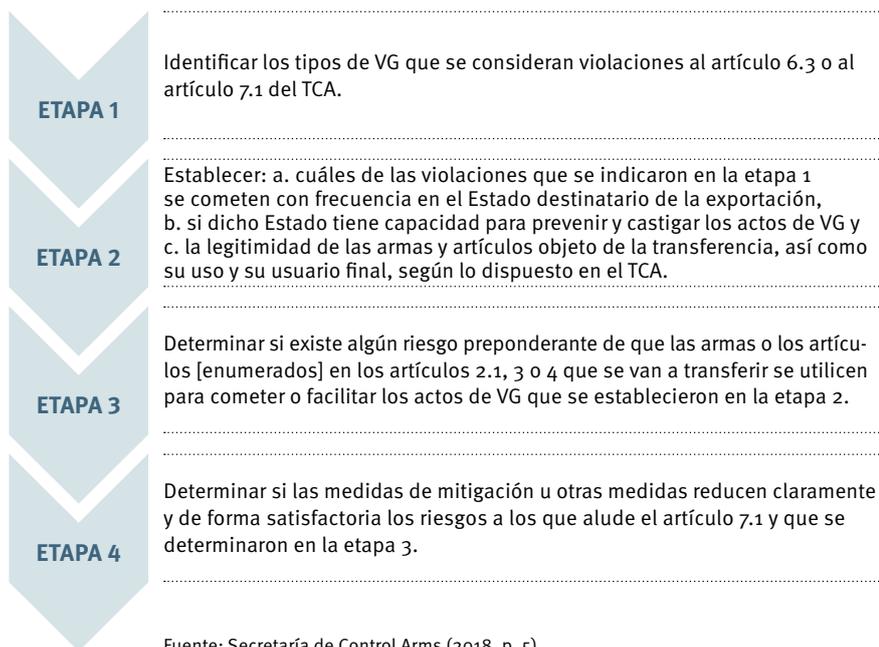
International Human Rights Clinic at Harvard Law School (IHRC), Control Arms,

el Stimson Center y la WILPF, entre otras organizaciones, han publicado orientaciones para la aplicación del artículo 7.4 del TCA. Estas publicaciones presentan una lista de actos graves de VG, indicadores para evaluar el riesgo correspondiente y fuentes de información a partir de las cuales es posible desarrollar una evaluación de riesgos.

La WILPF propone un conjunto de preguntas que pueden incorporarse a las evaluaciones de riesgo de modo que tengan en cuenta las cuestiones de género. Estas preguntas están destinadas a: facilitar la evaluación por parte del personal encargado de las respuestas del Estado importador acerca de incidentes graves de VG, mejorar la incorporación de las normas internacionales sobre protección de las personas contra la VG en la legislación nacional, capacitar y responsabilizar a las fuerzas de seguridad en este tema, y reforzar la capacidad de los Estados de garantizar que las armas se utilicen de conformidad con el DIH y el DIDH (WILPF, 2013, p. 3; 2016, p. 7). Control Arms desarrolló, por su parte, un método de cuatro etapas para realizar evaluaciones de riesgo que permitan una aplicación efectiva de las disposiciones sobre VG del artículo 7.4 (véase la figura 1). Este toma en cuenta asimismo las medidas de mitigación que pueden reducir los riesgos enumerados en el artículo 7.1 (Secretaría de Control Arms, 2018, p. 5). El Stimson Center y el IHRC también elaboraron una serie de preguntas que deben formular las/os responsables de las licencias de exportación a sus “fuentes de información” al realizar las evaluaciones de riesgos, explicando además cómo aplicar las respuestas. Estas fuentes pueden ser funcionarias/os de gobierno del país exportador –por ejemplo, personal de la oficina del país o de la embajada– o, en algunos casos, encargadas/os de organizaciones intergubernamentales o de gobiernos aliados (Stimson Center y IHRC, 2021, p. 3).⁷

Las OSC han realizado talleres y cursos de capacitación sobre la implementación de evaluaciones de riesgo de VG. En 2019 y 2021, Control Arms y el Stimson Center organizaron respectivamente cursos de formación sobre el tema dirigidos al personal encargado de las exportaciones en Europa del Este (Control Arms, 2019; Stimson Center, s.f.). En los documentos que Control

Figura 1 Procedimiento en cuatro etapas elaborado por Control Arms para la aplicación del artículo 7.4



Arms y la WILPF presentaron durante la CEP5 se abordaban diversos actos graves de VG, algunos de los cuales superaban incluso lo que algunos Estados consideran como delitos “graves” contra el DIH y el DIDH en su interpretación nacional. Más aún, escasamente se cuenta con pruebas respecto a actos graves como los presentados por estas dos organizaciones, que permitan a una autoridad nacional tomar una decisión informada de autorización de exportaciones (Fabre, Giezendanner y Holtom, 2021).

Por otra parte, en tanto que las ONG tienden a interesarse en analizar las estadísticas nacionales sobre VG de los países destinatarios de las armas, con frecuencia los Estados parte insisten en la necesidad de estudiar los actos o incidentes específicos de VG durante el proceso de autorización de las exportaciones para determinar su gravedad, su autoría y el o las armas utilizadas para perpetrarlos. Los Estados parte interrogados en el marco de este estudio declararon utilizar generalmente una mezcla de estos dos criterios en sus evaluaciones. Las tendencias nacionales en este ámbito constituyen un indicador importante para determinar los tipos de riesgo a los que conviene atender cuando un Estado concede una autorización de exportación de armas hacia otro. Paralelamente, para identificar los riesgos de una transferencia concreta, los

Estados pueden realizar un análisis de todos los incidentes ocurridos, comparando los criterios de evaluación de riesgos con los datos sobre el usuario final y el o los tipos de armas implicadas. Sin embargo, si las/os responsables de otorgar licencias de exportación desean aplicar un método fundado en un análisis individual de los incidentes, no pueden servirse de los documentos de orientación de las ONG, ya que suelen estar centrados en una evaluación de riesgos de dimensión nacional. Por este motivo, el presente estudio está enfocado en la dimensión individual de los incidentes.

Documentos de orientación publicados por el grupo de trabajo sobre la aplicación eficaz del TCA

El grupo de trabajo sobre la aplicación eficaz del tratado (WGETI) también recomienda que en sus evaluaciones de riesgos, los funcionarios encargados de conceder las licencias de exportación utilicen documentación variada tanto de acceso público como privado. Entre los documentos de acceso restringido se pueden citar las informaciones de agencias de gobierno, embajadas y gobiernos extranjeros. En cuanto a la información de dominio público, se recomiendan los

recursos y documentos publicados por la ONU y las ONG, y entre ellos, aquellos elaborados por organismos, misiones y grupos de expertos/os de la ONU en embargos de armas que tratan temas relacionados específicamente con la VG, las armas y los derechos humanos, así como diversas otras fuentes de información⁸ (Secretaría del TCA, 2019a, Anexo B, pp. 48-51).

En este apartado se analiza la utilidad de los recursos y documentos de orientación recomendados por el WGETI. En particular, se intenta identificar en dichos documentos ejemplos ilustrativos de actos de VG cometidos con armas convencionales y valorar en qué medida esos ejemplos pueden ayudar al personal encargado de otorgar los permisos de exportación a determinar la probabilidad de que las armas que se van a exportar se utilicen en este tipo de actos. Para ello, las/os autoras/es seleccionaron países afectados y no afectados por conflictos que registran altos índices de homicidios y aplicaron, a continuación, las definiciones y orientaciones analizadas anteriormente a todos los documentos de acceso libre recomendados por el WGETI, incluyendo artículos de prensa locales. Las/os autoras/es se pusieron “en el lugar” del personal encargado de otorgar los permisos para buscar en los documentos recomendados, incidentes que cumplieran con los tres criterios siguientes:

1. Que el incidente constituyera un acto grave de VG.
2. Que se hubiese identificado a su(s) autor(es)/a(s).
3. Que se hubiese determinado el tipo de arma utilizada para cometer o facilitar el acto.

Además de haber posibilitado la revisión de las fuentes en las que las/os responsables de las autorizaciones de exportación pueden encontrar información pertinente para aplicar los requisitos del artículo 7.4, este análisis reveló que a pesar de la abundancia de documentación disponible, resulta difícil encontrar casos que cumplan los tres criterios mencionados.

De los documentos de la ONU que se analizaron en el marco de este estudio, en muy pocos figuran casos confirmados de VG que reúnan los tres criterios. Algunos contienen información sobre las medidas que han tomado los países

Recuadro 2 Medidas nacionales de lucha contra la VG

Numerosas evaluaciones de los riesgos de exportación aportan información sobre las medidas que se pueden adoptar para reducir el riesgo de que las armas convencionales se empleen en actos de VG. Las autoridades encargadas de dichas evaluaciones pueden reunir información importante mediante el examen de las medidas adoptadas por los Estados para prevenir y combatir los diferentes tipos de actos de VG, y en particular aquellos cometidos por miembros de la policía, militares y otras fuerzas de seguridad armadas. Entre tales medidas se encuentran:

- Incorporar a la legislación nacional los delitos de VG y prever penas adecuadas.
- Formular y aplicar estrategias para hacer frente a la VG cometida por efectivos policiales, de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad.
- Capacitar a las partes interesadas del ejército y de la justicia penal en el tratamiento de los incidentes de VG.
- Crear un organismo de gobierno, institución o defensoría del pueblo que tenga por misión combatir y perseguir la VG.
- Desarrollar sistemas de gestión de la información o bases de datos que incluyan, entre otras, información en materia de VG (véase CSNU, 2018; 2019; Honduras, 2020; Jamaica, 2020).

Estos informes, además de describir los mecanismos formales e institucionales, plantean aspectos relativos a su aplicación y cumplimiento efectivos, así como a la necesidad de supervisar y evaluar sus efectos.

para hacer frente a ciertos tipos de VG graves (véase el recuadro 2), pero rara vez incluyen información sobre las armas convencionales que se usaron en esos actos. Por ejemplo, algunos informes periódicos del CEDAW abordan en sus observaciones finales la VG en relación

con el TCA, pero casi siempre lo hacen a modo de recomendación general destinada a animar a los Estados exportadores a ejercer mayor supervisión y no contienen información concreta en cuanto a las armas utilizadas para cometer o facilitar actos de VG.⁹

A la hora de efectuar las evaluaciones de riesgos, las personas responsables de las autorizaciones de exportación se ven enfrentadas a limitaciones presupuestarias y de tiempo¹⁰, y no siempre tienen la posibilidad de revisar los numerosos documentos de la ONU para encontrar informaciones fiables acerca del riesgo de que las armas exportadas puedan ser utilizadas en actos graves de VG. En este contexto, la Base de datos mundial sobre la violencia contra las mujeres de ONU Mujeres, que recopila los documentos de la ONU relativos a la VG, es una fuente única de información fiable para las evaluaciones de riesgos (ONU Mujeres, 2016). Es preciso señalar, sin embargo, que esta base de datos no parece haber sido actualizada desde el año 2016. El Centro virtual de conocimientos para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas de ONU Mujeres fue creado con el objetivo de difundir las políticas y programas en este ámbito, sin embargo el sitio contiene poca información sobre las evaluaciones de riesgos de VG en el marco del TCA (ONU Mujeres, s.f.).

Los informes de las ONG que se han revisado en este estudio tampoco contienen información suficiente para facilitar un método de evaluación de riesgos basado en los incidentes ocurridos. Por

Cuadro 1 Ejemplos de estudios de casos de fuentes de acceso público recomendadas por el WGETI que incluyen los tres criterios propuestos

	Acto de VG	Autor/a	Arma utilizada
Informes de la ONU	Violación de un hombre en el marco de su detención en Venezuela en 2014	Fuerzas de defensa y seguridad: miembro de la Guardia Nacional Bolivariana	Fusil (cañón) (AGNU, 2020, párr. 1589)
	Asesinato de mujeres y menores en un centro hospitalario en República Centroafricana en 2017 y 2018.	Grupos armados	Pistola/disparo (CSNU, 2018, anexo 8.5)
	Violación de mujeres y niñas en la República Democrática del Congo en 2019 y 2020	Combatientes armados pertenecientes a: Nduma défense du Congo-Rénové, Collectif de mouvements pour le changement/ Forces de défense du peuple, Forces démocratiques de libération du Rwanda y Alliance des patriotes pour un Congo libre et souverain	Desconocida (CSNU, 2020, p. 149) (CSNU (2020, pp. 31-37). El informe menciona violaciones perpetradas por combatientes armados y enumera gran variedad de armas convencionales en poder de los grupos mencionados, pero como no se afirma explícitamente que los combatientes estuvieran armados durante las violaciones, se podría argumentar que las armas utilizadas no pudieron ser identificadas.
Informes de ONG	Intento de violación y agresión física de una joven en Camerún en 2017	Fuerzas de defensa y seguridad: agente de policía	El autor amenazó a la víctima y le disparó con una pistola (WILPF, 2019, p. 1)
	Violación de una mujer y asesinato de su hijo de 10 años en la República Centroafricana en 2017	Miembros de un grupo armado: dos combatientes peuls de la rebelión Séléka	Armas de fuego (se deduce de la frase “le dispararon en el costado”) (HRW, 2017, p. 66)

ejemplo, la WILPF señala que “con frecuencia los informes sobre derechos humanos y violencia de género no prestan suficiente atención a las armas utilizadas, además de no existir un registro de información centralizado”, y hace un llamado a las instituciones involucradas a que tengan en cuenta “los vínculos entre las armas, los actores armados y la VG” (WILPF, 2016, p. 54, traducción del Small Arms Survey).

ONG internacionales como Amnistía Internacional y Human Rights Watch (HRW), y algunas ONG locales pueden contribuir –y de hecho contribuyen– con información útil sobre violaciones concretas de los derechos humanos y de actos de VG que reúnen los tres criterios mencionados (el acto de VG, el o los autores y el o los objetos utilizados) (véase HRW, 2017). Estos datos son subjetivos, ya que dependen en gran medida de los testimonios de las víctimas y pueden ser una fuente de información valiosa para los funcionarios encargados de otorgar permisos de exportación. Con el fin de subsanar la escasa atención que generalmente se presta a la VG en la supervisión y los informes de las ONG internacionales, a principios de 2020, la WILPF lanzó una base de datos sobre género y desarme que reúne una gran variedad de recursos de dominio público (documentos de la ONU, informes de ONG, resúmenes de políticas, informes multimedia, etc.) en los que se aborda el tema de la VG relacionada con el TCA.

Por último, los medios de comunicación locales –un recurso más general recomendado por el WGETI– también deben considerarse como un valiosa fuente de información sobre actos graves de VG cometidos en entornos libres de conflictos. Además de que la información es fácilmente accesible en línea o, de no ser posible, a través de las embajadas, esta posee la característica esencial de ser reciente. En cualquier caso, es necesario mostrarse prudentes al apoyarse en información de los medios de comunicación locales, ya que las empresas a las cuales se ha rechazado un permiso de exportación basándose en este tipo de fuentes, podrían buscar refutar la credibilidad y veracidad de esta información. Por este motivo, el cuadro 1, que figura a continuación, no recoge informaciones provenientes de medios de comunicación locales.

Dificultades en la recopilación de datos de VG

Para comprender, supervisar y combatir la violencia es fundamental contar con información pertinente. Sin embargo, desgraciadamente los actos de VG se denuncian menos seguido que otros tipos de violencia, y solo se registran esporádicamente en sistemas de gestión de datos (WILPF, 2016, p. 12; Serrano, 2019, p. 30). Algunos ejemplos de las situaciones a las que pueden verse enfrentadas las víctimas de VG y que contribuyen a limitar las denuncias correspondientes son la falta de acceso a la justicia, la desigualdad de género, la estigmatización, la falta de imparcialidad de las fuerzas del orden, el miedo a las represalias y la “victimización secundaria”, es decir, el proceso por el cual son doblemente víctimas: una vez por los hechos en sí y otra, por la incapaci-

dad del sistema de escuchar, reconocer los hechos y sancionarlos (HRW, 2017; Serrano, 2019; Jamaica, 2020). Así, no es sorprendente que resulte difícil encontrar datos desglosados por autor y armas utilizadas para cometer o facilitar actos graves de VG.

La CEP5 alentó a los Estados parte a “apoyar los trabajos de investigación que contribuyan a una mejor comprensión de las consecuencias de género de la violencia armada en el contexto del TCA”, como también a recopilar y poner a disposición del público “datos desglosados por género sobre las víctimas de la violencia armada y los conflictos” (Secretaría del TCA, 2019b, pp. 5-6, traducción del Small Arms Survey) (véase el recuadro 1). El Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género de España, el Observatorio de la Delincuencia de Jamaica y el Registro Nacional de Femicidios de Argentina, por ejemplo, son iniciativas destacables en este sentido

Recuadro 3 El objetivo y las limitaciones del GBVIMS

El objetivo del Sistema de gestión de la información sobre violencia de género (GBVIMS) es:

armonizar la recopilación de datos sobre la violencia de género en contextos humanitarios, de modo de ofrecer a quienes brindan servicios a sobrevivientes de VG un sistema simple de recopilación, almacenamiento y análisis de sus datos, y permitir el intercambio seguro y ético de los datos de incidentes de violencia de género declarados (GBVIMS, 2010, p. 1).

El GBVIMS se compone de cuatro útiles principales:

- Formularios de admisión y consentimiento: un formulario de admisión que sirve para declarar un incidente y un formulario de consentimiento que protege el derecho de las personas supervivientes a controlar la utilización y la divulgación de la información sobre su caso a otros organismos o agentes.
- Herramienta de clasificación de la VG: es un sistema estandarizado a nivel mundial para clasificar los tipos de incidentes de VG.
- Registrador de incidentes: base de datos de Microsoft Excel para recopilar y almacenar datos sobre VG.
- Plantilla de protocolo de intercambio de información sobre VG: contiene normas para compartir datos sobre los casos de VG declarados con otras organizaciones humanitarias.

El GBVIMS “no es un útil adecuado para las y los observadores, especialistas o investigadores de derechos humanos” y sus estadísticas “no indican en modo alguno la prevalencia de la VG en una comunidad determinada” ya que “solo corresponden a los incidentes declarados” (GBVIMS, s.f.a, traducción del Small Arms Survey). Los datos del GBVIMS no son públicos ni entregan información sobre las armas utilizadas en un incidente concreto. No obstante, el método de recopilación de datos sobre incidentes de VG de esta organización ya ha sido aplicado en 31 países³³ y dispone de protocolos para proteger a las personas que declaran estos incidentes, al tiempo que garantiza que los datos pertinentes se pongan a disposición de las organizaciones humanitarias para facilitar la elaboración de sus programas. Sería conveniente reflexionar sobre la posibilidad de introducir modificaciones en el GBVIMS, de modo de ponerlo a disposición de quienes realizan el control de las exportaciones de armas, colmando así los vacíos de información y aportando pruebas sobre el uso de armas en los incidentes de VG.

(Jamaica, 2020, párr. 44; Argentina, s.f.; España, Consejo General del Poder Judicial, s.f.). A pesar de lo anterior, es evidente que la recopilación y la presentación sistemática y estandarizada de datos relativos a actos graves de VG cometidos o facilitados por armas convencionales requiere de más esfuerzos. Y aunque la situación está mejorando en lo que respecta al desglose de los datos por sexo para las diferentes formas de violencia mortal¹¹ –incluyendo la ocasionada mediante armas convencionales– no, se puede decir lo mismo de los datos sobre lesiones causadas con armas convencionales, y menos aún de las amenazas de violencia realizadas con este tipo de armas. Las encuestas y en especial aquellas sobre las víctimas de delitos, son un instrumento útil para recopilar este tipo de datos (Shaw, 2013; Alvazzi del Frate, Hideg y LeBrun, 2020).

Como ya se mencionó, la recopilación y presentación de datos estadísticos sobre la prevalencia nacional de la VG no bastan para satisfacer las necesidades de quienes realizan evaluaciones del riesgo de exportación de armas centradas en los incidentes, ya que para ello es necesario examinar casos concretos. En este sentido, pueden ser útiles iniciativas tales como la herramienta de declaración de incidentes desarrollada en el marco del Sistema de gestión de la información sobre violencia de género (GBVIMS) (véase el recuadro 3).¹² Esta cuenta con un formulario de notificación de incidentes que busca estandarizar la recopilación de incidentes de VG, registrando para ello información sobre el tipo de acto y el/la autor/a (por ejemplo, policía, militar, miembro de milicia, etc.). Sin embargo, GBVIMS no propone un espacio en el cual registrar información sobre el tipo de arma utilizada, de haberla. Si se pudiera agregar esa información, se facilitaría la labor de identificación sistemática y clara de los autores de VG por parte del personal encargado de evaluar los riesgos de exportación.

Identificación de las armas utilizadas en actos de VG

Como también lo ha observado el GBVIMS, la evaluación de riesgos a partir del análisis de incidentes concretos utilizando solamente las fuentes de acceso público recomendadas puede presentar dificultades,

ya que estas no permiten identificar inequívocamente el tipo de arma convencional utilizada para cometer o facilitar actos de VG. La revisión de dichas fuentes en este documento informativo permitió identificar una serie de armas utilizadas en actos de VG tanto en situaciones de conflicto como en entornos de paz, que no están cubiertas por el TCA, como las armas blancas (cuchillos, machetes, etc.) y los objetos contundentes (bates de béisbol, porras, martillos, etc.). Como tales, estas armas no pueden ser objeto de una evaluación de riesgos con arreglo al TCA. Las escasas fuentes que proporcionan información sobre las armas convencionales que se emplearon para cometer o facilitar actos de VG, por lo general mencionan simplemente una “pistola” y en algunos casos mencionan una “pistola” o un “rifle”, sin mayor detalle (véase el cuadro 1). En varios casos es posible deducir el uso de un arma de fuego a partir de una referencia a un “disparo” o “tiro” en la descripción del incidente de VG. En numerosos informes se establece o se insinúa un nexo entre la VG y la proliferación de armas pequeñas en un país determinado¹⁴, sin embargo, los detalles que se presentan no son suficientes para realizar un análisis apropiado.

El cuadro 1 reúne ejemplos de casos de VG provenientes de informes de fuentes públicas recomendadas por el WGETI en países en conflicto o con altos índices de homicidio, los cuales se describen utilizando los tres criterios mencionados anteriormente. El equipo de investigación revisó este material con el objeto de determinar si existen pautas comunes a los incidentes que se producen en este tipo de contextos, e identificó una serie de actos de VG entre los cuales los más frecuentes son las agresiones físicas y sexuales¹⁵. El cuadro 1 recoge solo una selección de actos de VG y muestra que la tarea de encontrar los tres criterios en las fuentes que recomienda el WGETI no es sencilla.

Ejemplos de prácticas de evaluación de riesgos de VG en el marco del control de las exportaciones

En esta sección se analiza una muestra de los métodos nacionales de control

de las exportaciones con el objeto de entender mejor la forma en que los Estados hacen evaluaciones de riesgos en la práctica. Se identifican, además, buenas prácticas para la aplicación del artículo 7.4 del TCA, así como para evitar que se utilicen armas exportadas en actos graves de VG fuera de contextos de conflicto armado.

Información sobre las prácticas de evaluación de riesgos basada en los informes iniciales del TCA, el ATT-BAP y las declaraciones escritas

La declaración de los Países Bajos sobre la aplicación por ese país de las disposiciones del TCA relativas a la VG, presentada durante la sesión temática sobre género y VG de la CEP5, ofrece una visión general de la situación en la que se encuentran los Estados parte:

Esta es una labor aún en curso en nuestra práctica cotidiana de otorgamiento de autorizaciones de exportación, y comprendemos que podemos y debemos mejorar. Confiamos en el intercambio permanente de mejores prácticas con otros países en esta materia y en la posibilidad de aprender de ellos (Países Bajos, 2019, p. 3, traducción del Small Arms Survey).

El equipo de investigación procedió a una revisión de los documentos de acceso público en que los propios Estados partes del TCA proporcionan información referente a la VG y en especial, de los informes iniciales sobre la aplicación del TCA (con arreglo al artículo 13), los cuestionarios del Proyecto de evaluación de referencia del Tratado sobre el Comercio de Armas (ATT-BAP)¹⁶ y las declaraciones escritas presentadas por los Estados partes en las CEP5 y CEP6.

En la plantilla de presentaciones de informes iniciales del TCA no se solicita expresamente información sobre la aplicación del artículo 7.4, sin embargo, los Estados parte deben confirmar, en respuesta a la pregunta 3.E, si su “procedimiento de evaluación de riesgos nacional incluye todos los criterios mencionados en el artículo 7.1.a y b, y el artículo 7.4”.

Cuarenta y cinco Estados respondieron “sí” a esta pregunta o indicaron que así era en otra información entregada en sus informes¹⁷.

La pregunta 7.C.ii del ATT-BAP pide expresamente a los países interrogados que indiquen si tienen en cuenta los “actos de violencia de género” antes de autorizar una transferencia de armas. 51 de los 63 encuestados respondieron afirmativamente (aunque algunos de ellos no son Estados parte del TCA).

En la mayoría de las intervenciones en respuesta al proyecto de decisión de la presidencia de la CEP5 sobre la VG y el género se acogió favorablemente su llamado a compartir las prácticas nacionales en apoyo a la aplicación del artículo 7.4. Bélgica y Sudáfrica, por su parte, manifestaron su voluntad de evitar que se “dupliquen” las iniciativas existentes destinadas a evaluar las prácticas nacio-

nales o el trabajo que se realiza en “otros espacios” en el ámbito de “la elaboración y la exploración de la terminología de género” (Bélgica, 2019; Sudáfrica, 2019). Por otra parte, sólo Canadá y Alemania detallaron la forma en que sus sistemas nacionales de control de transferencias aplican el artículo 7.4.¹⁸ En su declaración escrita a la CEP5, Alemania explicó que aplica el artículo 7.4 “invocando el criterio 2 de la Posición Común de la UE” (Alemania, 2019)¹⁹, en tanto que en su informe inicial, Canadá declaró que los criterios de evaluación de riesgos de los artículos 7.1 y 7.4 del TCA habían sido consagrados en su nueva ley de permisos de exportación e importación (Canadá, 2020). En dicha normativa, Canadá introdujo un nuevo criterio de evaluación de los actos graves de VG y de violencia contra las mujeres y la infancia que se considera equiparable

a los criterios recogidos en el artículo 7.1 del TCA, y que estipula que no se puede otorgar un permiso de exportación o de mediación si ello puede conducir a cometer o facilitar actos graves de VG (Canadá, 2019, párr. 7.3, 7.4; 2020, 3.1). Hay que destacar que Canadá no solo aplica el artículo 7.4 a las evaluaciones de riesgo de exportaciones, sino también a las actividades de mediación.

Información sobre las prácticas de aplicación a partir de entrevistas a personas-recurso

El equipo de investigación entrevistó a representantes de una selección de 10 Estados parte del TCA con el propósito de conocer las prácticas nacionales y las



En Managua (Nicaragua), manifestantes participan en una marcha silenciosa contra la violencia de género y los feminicidios. 24 de agosto de 2017. Fuente: INTI OCON/AFP.

dificultades de aplicación del artículo 7.4. La selección se basó en una conjunción de criterios, como el volumen de exportaciones de armas convencionales y pequeñas de los países, su distribución geográfica, su experiencia en temas de VG en relación con el TCA y la disponibilidad de sus representantes para realizar las entrevistas.²⁰ Se llevaron a cabo 11 entrevistas anónimas con representantes de 10 Estados (una persona fue entrevistada dos veces). Las entrevistas cubrieron los siguientes temas:

- Los cambios introducidos al sistema nacional de control de transferencias con el fin de aplicar las disposiciones del artículo 7.4.
- Las directivas en materia de evaluaciones de riesgos y las medidas de mitigación relacionadas con el artículo 7.4.
- Las fuentes de información que pueden utilizarse en el marco de una evaluación de riesgos en virtud del artículo 7.4.
- La aplicación del artículo 7.4 en el ámbito de las armas pequeñas.

Modificaciones introducidas en los sistemas nacionales de control de transferencias en aplicación del artículo 7.4

Uno de los objetivos de las entrevistas a personas-recurso (PR) era determinar si en el marco de la aplicación del TCA, los Estados sopesaban la capacidad de su sistema de control de transferencias para contemplar debidamente lo establecido en el artículo 7 y si estimaban necesario introducir modificaciones en los procedimientos existentes. A este respecto, una de las personas entrevistadas indicó que la violencia de género era un “concepto nuevo”, por lo que se habían organizado seminarios destinados a familiarizar al personal encargado del otorgamiento de autorizaciones de su país con ese concepto y que “también se invitó a la sociedad civil a compartir sus visiones sobre la violencia de género” (PR 4). Otro encuestado mencionó que las/os profesionales de su país tendían mayoritariamente a definir la VG únicamente como violencia sexual, lo que se traducía en una interpretación limitada del concepto. Agregó que sería positivo

contar con un folleto que explicara mejor la VG (PR 10). Solo uno de los entrevistados dio una definición de lo que es un “acto grave de violencia de género” o un “acto grave de violencia contra las mujeres y los niños”. Esta definición surgió en el marco de las contribuciones al subgrupo de trabajo del WGETI sobre los artículos 6 y 7 del TCA y se utiliza a efectos de las evaluaciones de riesgo:

Los actos graves de violencia de género o de violencia contra las mujeres y los niños contemplados en el artículo 7.4 [comprenden] la violencia cometida contra una persona en razón de su identidad de género, su expresión de género o su género percibido (PR 9).

Dos personas-recurso señalaron que su país estaba considerando la posibilidad de introducir en sus evaluaciones de riesgo un criterio adicional que cubriera los actos graves de VG (PR 7; PR 10). A la fecha de la entrevista, ninguno de estos dos países había formulado una definición de VG o un conjunto de directrices para ser utilizadas en las evaluaciones de riesgos, ni tampoco habían rechazado ninguna solicitud de autorización por motivos relacionados con la VG. Una de las personas-recurso afirmó, sin embargo, que “sería sumamente conveniente que nuestro país se pusiera manos a la obra para formular un criterio específico con el fin de realizar evaluaciones de riesgo apropiadas” (PR 10). La otra declaró que se estaba preparando la incorporación a su legislación nacional de un criterio específico para definir la VG (PR 7). Otra persona dijo que le gustaría contar con pruebas de la existencia de “casos concretos de VG comprendidos en el artículo 7.4 del TCA que no estén contemplados en el artículo 6 ni en el artículo 7(1)” (es decir, en contextos de paz) (PR 11).

Las/os entrevistadas/os de los Estados miembros de la UE afirmaron que no se habían introducido cambios en sus sistemas de control de transferencias nacionales para aplicar el artículo 7.4, sino que se remitían al planteamiento que promueve la Posición Común de la UE (Consejo de la UE, 2019). La Posición Común recomienda, según su criterio 2, que los Estados miembros tengan en cuenta el riesgo de que los artículos controlados se utilicen para cometer o

facilitar actos graves de VG al momento de evaluar el respeto de los derechos humanos y del DIH en el país de destino final (véase también la nota 19) (Consejo de la UE, 2019, p. 54). Varios Estados miembros de la UE también practican evaluaciones de riesgos para las autorizaciones de mediación y de tránsito/transbordo. La Posición Común de la UE establece que “a juicio de la UE, el respeto del Derecho en materia de derechos humanos y del Derecho internacional humanitario abarca plenamente los actos mencionados en el artículo 7.4 del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA)” (Consejo de la UE, 2019, p. 54). De este modo, las personas consultadas interpretaron la aplicación del artículo 7.4 del TCA en combinación con las disposiciones del artículo 7.1. Según explicó una de ellas:

Como profesional, cuando uno ve algo que podría constituir una violación del DIDH o del DIH, la evaluación de riesgos se termina ahí. No hace falta entrar en los detalles de cada violación ni saber qué artículo transgrede (PR 11).

En consecuencia, estos Estados parte del TCA no pudieron señalar ningún caso concreto en los últimos años en el que se rechazara una solicitud de autorización debido a alguna de las circunstancias enumeradas en el artículo 7.4. Los Estados miembros de la UE intercambian información sobre el motivo de denegación de una autorización atendiendo a los criterios de la Posición Común de la UE. El sistema actual de notificación de las denegaciones no especifica si una autorización ha sido rechazada en virtud de los requisitos del artículo 7.4 del TCA. No obstante, varias personas-recurso de la UE señalaron que les interesaría conocer los nuevos criterios que es posible adoptar a este respecto.

Directrices de evaluación de riesgos y medidas de mitigación en relación con el artículo 7.4

Solo un entrevistado explicó que su gobierno había establecido directrices específicas para evaluar el riesgo de VG, las cuales eran distintas de las que se utilizan en las evaluaciones de riesgo de violaciones del DIH y del DIDH. La

siguiente afirmación resume acertadamente las demás respuestas:

Las evaluaciones dependen del material cuya exportación es objeto de examen, es decir, de si existe o no el riesgo de que [una] pieza específica del equipo sea utilizada para cometer o facilitar actos graves de VG. Lo que importa son las acciones y omisiones de los gobiernos como receptores [de las exportaciones] (PR 4).

Otra persona encuestada explicó que su gobierno había confiado a las ONG la tarea de “preparar una lista de comprobación de los riesgos de VG en países que no están en conflicto” y que “es un trabajo exploratorio que va más allá de las prácticas [nacionales] actuales” (PR 11).

El único entrevistado cuyo país había establecido un criterio específico en su legislación para los actos graves de VG, subrayó que esta modificación se había introducido tras realizar consultas públicas con representantes de la sociedad civil y del sector industrial (PR 9). Además, las/os agentes encargadas/os de evaluar los riesgos participaron en una “capacitación rigurosa” que contó con el apoyo de especialistas. A continuación, corresponde al país responder a ciertas preguntas relacionadas con su evaluación de riesgos, para lo cual puede recurrir a “fuentes de información competentes y creíbles” del gobierno, de modo de “establecer el riesgo de VG de una determinada transacción” (PR 9). Estas preguntas figuran en una sección del formulario de evaluación de riesgos del país dedicada a la VG.

Ninguna de las personas entrevistadas informó sobre la adopción de medidas para mitigar el riesgo de que las armas exportadas se empleen en actos graves de VG. Varias de ellas se mostraron escépticas respecto al uso mismo de medidas de mitigación. Por ejemplo, al evaluar las medidas adoptadas frente a actos graves de VG cometidos por agentes de seguridad en países frágiles y en situación de conflicto (véase el recuadro 2), las personas-recurso opinaron que estas deberían formar parte de un enfoque de mediano y largo plazo destinado a dar a estos actos la categoría de delitos penales y a implementar un pro-

cedimiento sistemático para su detección, investigación, procesamiento y sanción. La existencia de una ley es un indicador insuficiente, mientras que las tasas de condenas de las/os autoras/es de estos actos pueden ser un indicador de que se está garantizando el cumplimiento de la legislación. Por lo tanto, este tipo de información ofrece datos nacionales adicionales, a diferencia de las medidas de mitigación, que solo se aplican a transferencias específicas.

Un entrevistado señaló que creía que el modelo de certificado de usuario final de uno de los Estados miembros de la UE contiene una garantía absoluta de que los artículos exportados no serán utilizados para cometer o facilitar actos graves de VG (PR 11). El equipo de investigación aún no ha podido establecer de qué Estado se trata.

Fuentes de información útiles para la evaluación de los riesgos previstos en el artículo 7.4

Todas las personas-recurso afirmaron que recurrían a información proveniente de las embajadas y misiones en el extranjero, así como de diversos organismos gubernamentales para las evaluaciones de riesgos. Señalaron asimismo que los ministerios y los departamentos u organismos gubernamentales de aduanas, defensa, relaciones exteriores, inteligencia, fuerzas del orden y comercio, eran las principales fuentes de información para las evaluaciones de riesgos en general, y para los casos relacionados con conflictos y derechos humanos en particular.

Dos de las/os entrevistadas/os explicaron que el artículo 7.4 había contribuido al refuerzo de la capacidad de evaluación del organismo de control de las exportaciones de su país (PR 4, PR 5). Otra persona explicó que ahora se comparte la información entre este organismo y los “departamentos del Ministerio de Relaciones Exteriores encargados de evaluar el respeto de los derechos humanos, el respeto de las mujeres y la infancia, el desarme y la no proliferación” (PR 6).

Esa misma persona explicó que este intercambio de información ha hecho posible la elaboración de una lista de identificación de los países que se consideran de especial riesgo para la exportación de armas. Esta lista se actualiza

cada cuatro meses y en ella figuran actualmente 22 países “de riesgo”. Para cada uno de estos países se crea un perfil con información procedente de fuentes gubernamentales, además de interlocutores internacionales, fuentes de inteligencia de uso público e institutos de investigación. En caso de que se solicite un permiso para la exportación de armas a un país de riesgo, se procede a solicitar más información, ya sea a las embajadas, a los mecanismos de intercambio de información internacionales o al grupo de trabajo sobre exportaciones de armas convencionales (COARM) de la UE. Estas personas-recurso mencionaron que este procedimiento es bastante exacto y fiable, pero agregaron que puede tomar mucho tiempo reunir toda la información necesaria (PR 6).

La única categoría de fuentes recomendadas por la WGETI para evaluar el riesgo de VG a la que se refirieron casi todos los entrevistados fueron los informes de las ONG. Se mencionó principalmente a Amnistía Internacional y HRW tanto como fuentes fiables de información para la supervisión de los derechos humanos en general, como para su posible uso en las evaluaciones de riesgos de VG. Una de las personas consultadas señaló que los informes de las misiones de la ONU “se revisan regularmente por si contienen material relevante” (PR 7) y otra explicó que la tarea de búsqueda de información pertinente en los documentos de la ONU puede tomar bastante tiempo, a pesar de que dichos documentos

sirven como prueba que puede ser utilizada si una empresa objeta el rechazo de un permiso de exportación basándose en otras fuentes. En otras palabras, si tenemos que llegar a los tribunales por una decisión que tomamos, necesitamos información “sólida” como la que contienen los informes de la ONU (PR 1).

Otra persona-recurso explicó que, si bien las fuentes clasificadas contienen información detallada que puede servir de fundamento a las decisiones en materia de autorizaciones de exportación, la información fiable de dominio público puede ser de gran utilidad cuando es necesario defender una decisión ante los tribunales de justicia (PR 9). A juicio del entrevistado, por lo tanto, la mayor

dificultad consistía en hallar información de acceso público pertinente, fidedigna y actual que fundamente las decisiones relativas al otorgamiento de autorizaciones.

Resulta evidente que la cooperación interinstitucional y el intercambio de información son esenciales para las evaluaciones del riesgo de exportación de manera general y no solo para las evaluaciones que emanan de las disposiciones sobre VG del artículo 7.4. Sin embargo, estas iniciativas requieren tiempo y recursos que muchas veces escasean. Incluso las/os representantes de Estados con mayores recursos destacaron lo difícil que resulta proceder a una revisión sistemática de la larga lista de documentos contenidos en las directrices de la WGETI en el contexto de la evaluación de riesgos. Como ya se mencionó, si existe suficiente información fiable de que las armas convencionales exportadas pueden ser utilizadas para cometer o facilitar violaciones graves del DIH o del DIDH, la autoridad encargada de las autorizaciones no investigará más a fondo para establecer si estas violaciones incluyen específicamente actos de VG. Las personas-recurso también destacaron la dificultad que supone tratar de apoyarse, en sus evaluaciones

de riesgos, en información no estandarizada, ya que el proceso de revisión de las fuentes es largo y puede no arrojar datos de interés. En consecuencia, sería importante recopilar datos armonizados y presentarlos en un formato que posibilite su utilización en las evaluaciones de riesgo de VG.

La aplicación del artículo 7.4 en el ámbito de las armas pequeñas

Aunque el ámbito del TCA son las armas convencionales²¹, las personas-recurso mencionaron, en relación con el artículo 7.4, que sus países respectivos evalúan los riesgos derivados de las exportaciones de todas las mercancías que figuran en sus listas de control nacionales, aunque estas listas se centren principalmente en los usuarios finales estatales. Asimismo, la mayoría de las personas entrevistadas destacaron que las armas pequeñas exportadas presentaban un mayor riesgo de ser utilizadas para cometer o facilitar actos graves de VG. También se mencionó que estos artículos ya son sometidos a un control especial durante la evaluación del riesgo de violación de los derechos humanos. Como explicó un/a representante:

El desvío comprende principalmente [a las armas pequeñas], y esta es la categoría más utilizada en la[s] violación[es] de los derechos humanos en general y en la violencia de género en particular. Los desvíos de armas pequeñas exacerban la violencia doméstica y de pareja, provocando un efecto multiplicador de la VG (PR 6).

Varias de las personas interrogadas mencionaron que las evaluaciones de riesgos de las exportaciones de armas a entidades no estatales, y en particular a los comerciantes de armas y a las empresas de seguridad privadas, plantean dificultades (PR 1, PR 3, PR 6 y PR 7). Una de ellas explicó que como en estos casos no es posible determinar el usuario final, se debe renunciar a un enfoque basado en los incidentes para evaluar los riesgos y recurrir a “información general con respecto al país y a la situación general en materia de violaciones de los derechos humanos [...] como por ejemplo, los informes policiales sobre derechos humanos y los índices de corrupción (PR 1). Otro encuestado explicó que antes de autorizar la exportación de armas a comerciantes de armas o a empresas de seguridad privadas, “necesitamos pruebas de que estas importaciones han sido autorizadas por el gobierno del Estado receptor” (PR 7). Explicó, además, que el uso de armas de fuego en “actos de violencia contra mujeres y menores” en casos concretos constituía “un tema de control interno del país correspondiente” (PR 7). La cuestión de determinar si los países tienen en cuenta este tipo de riesgos en el otorgamiento de permisos de tenencia de armas a civiles excede el ámbito de aplicación del TCA. No obstante, el tratado nos permite proponer un indicador que puede utilizarse en las evaluaciones del riesgo de las licencias de exportación y que podría contribuir a reducir la probabilidad de que se utilicen armas de fuego exportadas para cometer actos de VG en contextos de paz (véase el recuadro 4).

Recuadro 4 Propuesta de indicador para evaluar los riesgos: ¿El Estado importador considera la VG antes de autorizar la tenencia de armas a civiles?

Durante el CEP5, Argentina y Perú explicaron que para regular la tenencia y el porte de armas dentro de su territorio, sus sistemas nacionales tienen en cuenta el riesgo de VG antes de otorgar o denegar un permiso o licencia de tenencia de armas a civiles. Argentina (2019, p. 3) señaló que las denuncias e informes de casos de violencia de género o de violencia intrafamiliar influyen en las decisiones sobre tenencia de “materiales controlados” por parte de civiles. Perú (2019) indicó, por su parte, que un gran porcentaje de las solicitudes de otorgamiento de permisos de tenencia civil de armas han sido rechazadas porque los solicitantes han cometido actos de violencia contra mujeres o contra sus propias familias. Argentina también informó que aplica medidas para restringir el acceso a las armas a los miembros de las fuerzas de seguridad que han sido objeto de denuncias de VG (Argentina, 2019).

La investigación realizada por el Small Arms Survey sobre la normativa que regula la tenencia civil en los países de la Comunidad de Estados Independientes reveló que Argentina y Perú no son los únicos países en negar el derecho a poseer armas a personas declaradas culpables de delitos de violencia doméstica o que tengan antecedentes de violencia contra mujeres y menores (Colinas con Dungal y Holtom, 2020). De acuerdo con la información de que disponen las/os autoras/es de este documento, hasta hoy nadie ha determinado cuáles son los países que han introducido este tipo de normas en su legislación sobre tenencia civil de armas de fuego. Sin embargo, la información sobre las normativas nacionales se encuentra mayoritariamente a disposición y podría servir en las evaluaciones de riesgos que buscan reducir la posibilidad de que las armas de fuego se utilicen para cometer actos de VG y violaciones graves de los derechos humanos.

Observaciones finales

Gracias al análisis de la información contenida en los informes presentados por los Estados y de las entrevistas a

personas-recurso en relación con la aplicación del artículo 7.4 del TCA, el equipo de investigación de este documento identificó que los siguientes aspectos requieren de mayor estudio:

- La utilidad del TCA en la lucha contra los actos de violencia doméstica y de pareja.
- El papel de las/os expertas/os en VG en la creación de una base de información objetiva que respalde la toma de decisiones en materia de exportación de armas.
- La ampliación del campo de aplicación de las medidas de mitigación del uso de armas convencionales exportadas para cometer o facilitar actos graves de VG.

La utilidad del TCA en la lucha contra el uso de armas en la violencia doméstica y de pareja

La estrategia actual de control de las exportaciones de armas de fuego –especialmente en lo tocante a las armas destinadas al comercio, cuyo usuario final siempre es desconocido– no contribuye a combatir adecuadamente la violencia doméstica ni la violencia de pareja ejercidas mediante el uso de armas. Los países importadores pueden combatir más eficazmente este tipo de violencia a través de sus mecanismos de control de las importaciones y de sus sistemas de regulación de la posesión civil de armas de fuego.

Aunque esta no es una problemática central para el TCA, podría suponer la creación de un indicador que permita a las autoridades nacionales sobrepasar los límites estrictos del artículo 7.4. en sus evaluaciones de los riesgos de exportación. Así por ejemplo, estas evaluaciones podrían contener información sobre si el país destinatario cuenta con la legislación, los reglamentos o los procedimientos administrativos adecuados para prevenir o mitigar los actos de violencia doméstica y de pareja. Esto permitiría restringir la adquisición de armas de fuego importadas por parte de personas con antecedentes en este tipo de violencias. Actualmente no existe ninguna base de datos mundial que sistematice información sobre cuáles son los países que

han implementado este tipo de estrategias, sin embargo, los organismos de investigación, las OSC y las embajadas podrían profundizar en la materia. Estas entidades también podrían proporcionar información sobre si tales medidas y procedimientos legales se aplican adecuadamente en la práctica. Cualquiera que sea la entidad que aborde esta cuestión, deberá procurar que la información esté unificada y sea de fácil acceso para quienes tienen a su cargo las evaluaciones de riesgo.

Asimismo, sería importante que el TCA siga siendo un espacio en el que los Estados parte pueden intercambiar información sobre las medidas nacionales para impedir la adquisición legal de armas por parte de personas con antecedentes delictuales de VG.

El papel de las/os expertas/os en VG en la creación de una base de información objetiva que respalde la toma de decisiones en materia de exportación de armas

Para subsanar las deficiencias de la base de información actualmente existente es necesario crear un diálogo entre las/os expertas/os en VG que actúan sobre el terreno y los organismos responsables de las autorizaciones de exportación de armas. Esto no solo ofrecería a dichos organismos información útil sobre los conceptos vinculados a la VG y los contextos en que esta se ejerce, sino que además permitiría a las/os especialistas en la materia entender mejor las necesidades de información en el ámbito de las licencias de exportación de armas. Lo anterior contribuiría a limitar la posibilidad de que se usen armas convencionales exportadas para cometer o facilitar actos de VG.

Una de las propuestas de este estudio es la de integrar un componente “armas” a instrumentos de supervisión de la VG tales como el GBVIMS (véase el recuadro 3). Este sistema ya contempla una pregunta modificable acerca de la profesión principal del presunto autor o autora, con las respuestas posibles “policía”, “militar del Estado”, “agente armado no estatal/rebelde/miliciano” y “agente de seguridad”.

Sería de gran utilidad agregar una pregunta en la sección de “detalles del incidente” sobre si en este se utilizó o había un arma, además de un sistema sencillo para clasificar el tipo de arma (pistola, fusil, machete, cuchillo, etc.). De esta misma manera podrían incluirse otros artículos militares y armas contempladas en el artículo 2.1 del TCA que pudieran haber facilitado el acto de VG (p. ej., vehículos blindados). Desde luego, esta posibilidad podría contemplarse con respecto a otros instrumentos de supervisión de la VG. En este sentido es fundamental ofrecer una estrategia sistemática de recopilación de datos, así como presentar conclusiones estandarizadas y fácilmente accesibles que las personas encargadas puedan utilizar en sus evaluaciones de riesgos.

La ampliación del campo de aplicación de las medidas de mitigación del uso de armas convencionales exportadas para cometer o facilitar actos graves de VG

El presente estudio reveló un gran escepticismo en cuanto a la eficacia de las medidas de mitigación del riesgo de que las armas exportadas puedan utilizarse para cometer violaciones al DIH y el DIDH, y entre ellas actos de VG. Con todo, muchos Estados partes del TCA han indicado en sus informes iniciales y en sus declaraciones ante la CEP que los certificados de usuario final (CUF) son una “medida de mitigación” útil para la aplicación del artículo 7. Así, el CUF que Suiza emite para las exportaciones de “material bélico” a usuarios finales estatales contiene una garantía que cubre implícitamente el artículo 7.4, ya que exige a esos usuarios que certifiquen que “los bienes importados no se utilizarán para cometer agresiones contra la población civil” (Suiza, 2020).²² Sin embargo, sería útil especificar los términos de estas garantías, describiendo más detalladamente las medidas que deben tomarse para limitar estos riesgos: por ejemplo, luchar contra los desvíos de armas, etc.

Como se indicó anteriormente²³, un Estado parte del TCA pretende incluir en su CUF una garantía expresa de que las

armas convencionales exportadas no serán utilizadas para cometer o facilitar actos graves de VG. Esto coincide con lo señalado por el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) en una de las conclusiones de su estudio sobre los controles del uso y del usuario final, a saber, que los Estados parte del TCA “podrían considerar la posibilidad de incluir garantías de que el uso de armas importadas por parte de sus compradores [...] se ajuste a los artículos 6 y 7 del TCA” (Holtom, Giezendanner y Shiotani, 2015, p. 96). Esta medida de mitigación es más eficaz cuando los Estados exportadores pueden basar sus decisiones en informaciones fiables facilitadas por las ONG y otros organismos presentes en el país importador para probar que las disposiciones relativas al uso final no se respetan.

Con todo, las diversas posturas frente a este tema sugieren que es necesario seguir avanzando en la identificación y el seguimiento de las medidas de mitigación, por ejemplo, mediante consultas entre los Estados y la sociedad civil.

Conclusión

Ninguno de los Estados parte del TCA ha comunicado información alguna al equipo de investigación que llevó a cabo este estudio –ni al equipo que elaboró el informe 2019 del Monitor del TCA (Secretaría de Control Arms, 2019, p. 28), ni a ninguna instancia pública– en la que indique haber denegado alguna autorización de exportación de armas por existir la probabilidad de que estas se utilizaran para cometer o facilitar la comisión de actos graves de VG en el país destinatario. Sin embargo, algunas denegaciones tuvieron por fundamento el hecho de tratarse de violaciones del DIH o del DIDH entre las que figuraban actos de VG. Por otra parte, los Estados exportadores no podrán autorizar las transferencias destinadas a entidades sujetas a un embargo de armas de la ONU, entre las que pueden hallarse actores respecto de los cuales se han registrado incidentes de VG armada. Es posible que, en lo sucesivo, los Estados parte reevalúen sus modalidades de declaración de los casos de rechazo de autorizaciones. Por ejemplo, Canadá sugirió ampliar su política de notificación a las solicitudes de exportación rechazadas

específicamente por motivos de VG. Este tipo de iniciativas podría incitar a otros Estados a hacer lo propio.

Los debates sobre la aplicación del artículo 7.4 y la creación de una instancia destinada a compartir información en materia de desvíos (Secretaría del TCA, 2020, párr. 40) sugieren que sería posible introducir otra instancia similar dedicada a la notificación de los rechazos de autorización (Holtom y Bromley, 2011, p. 37). Esta ofrecería a los Estados parte del TCA la posibilidad de intercambiar información sobre los motivos de denegación de las autorizaciones de modo de documentar su aplicación de los artículos 6 y 7, y en especial del artículo 7.4.

La mayoría de las personas-recurso entrevistadas a efectos de este estudio indicaron que adoptan una interpretación relativamente estricta del artículo 7.4, limitándose a los delitos enumerados en su párrafo 1, y en particular a las violaciones del DIH y del DIDH. En el otro extremo del espectro, varias OSC estiman que el artículo 7.4 abarca todas las formas de VG. Entre estos dos polos, unos pocos entrevistados señalaron que estaban contemplando añadir a su esquema actual de control de las exportaciones un criterio adicional para aplicar el artículo 7.4, pero ninguno pudo aclarar en qué se diferenciaría este de los criterios existentes relativos a las violaciones del DIH y el DIDH. En definitiva, parece existir una “disparidad de expectativas” entre, por un lado, la práctica y los límites de las evaluaciones de riesgos en el ámbito del control de las exportaciones, y por el otro, las esperanzas de las OSC de que dichos controles sirvan para frenar los flujos de armas hacia países con altos índices de denuncias y sospechas de VG.

El TCA es el primer acuerdo con fuerza legal que vincula el comercio internacional de armas con la VG. Aunque este vínculo es imprescindible, las disposiciones relativas a la VG han tenido escasa aplicación práctica. En la opinión de las autoridades encargadas de los permisos de exportación de armas, todos los tipos de VG conocidos por estas y que podrían llevarlas a rechazar una solicitud, están incluidos en las violaciones del DIH y del DIDH. Existe además una tendencia evidente a no declarar los actos de VG, y la información fidedigna disponible a la que dichas autoridades pueden recurrir para respaldar sus denegaciones

de licencias no es abundante. Así, los Estados parte del TCA y el personal responsable de las autorizaciones de exportación parecen encontrarse en un impasse. Con todo, a través de una mejor contextualización de los actos graves de VG, del aumento del alcance y la calidad de la notificación de estos casos y del uso de las diferentes instancias del TCA para compartir información sobre las mejores prácticas, estos Estados pueden poner las disposiciones del artículo 7.4 sobre VG al servicio de su propósito: disminuir el sufrimiento humano. ●

Abreviaturas y siglas

- ATT-BAP** Proyecto de evaluación de referencia del Tratado sobre el Comercio de Armas (*ATT-Baseline Assessment Project*)
- CEDAW** Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*)
- CEP5** Quinta conferencia de los Estados parte
- CICR** Comité Internacional de la Cruz Roja
- CUF** Certificado del usuario final
- DIDH** Derecho internacional de los derechos humanos
- DIH** Derecho internacional humanitario
- ESP** Empresa de seguridad privada
- GBVIMS** Sistema de gestión de la información sobre violencia de género (*Gender-Based Violence Information Management System*)
- HRW** Human Rights Watch
- IASC** Comité Permanente entre Organismos
- IHRC** International Human Rights Clinic at Harvard Law School
- ONG** Organización no gubernamental
- ONU** Organización de las Naciones Unidas
- OSC** Organización de la sociedad civil
- PR** Persona-recurso
- TCA** Tratado sobre el Comercio de Armas
- VG** Violencia de género
- WGETI** Grupo de trabajo sobre la aplicación eficaz del tratado (*Working Group on Effective Treaty Implementation*)
- WILPF** Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (*Women's International League for Peace and Freedom*)

Notas

- 1 Para consultar el texto completo del TCA, véase AGNU (2013).
- 2 Contrariamente al artículo 7.4, que se refiere a la posibilidad de que contribuyan a estos delitos (véase más abajo).
- 3 El apartado “El concepto de ‘actos graves’ de VG” ofrece ejemplos de los delitos de VG contemplados en los artículos 6 y 7.
- 4 El IASC es un foro compuesto por socios de la ONU y ajenos a ella, del ámbito humanitario, fundado en 1991 con el propósito de reforzar la ayuda humanitaria.
- 5 Uno de los objetivos del TCA es “Establecer normas internacionales comunes lo más estrictas posible para regular o mejorar la regulación del comercio internacional de armas convencionales” (AGNU, 2013, art. 1).
- 6 De acuerdo con el artículo 7.2: “El Estado parte exportador también examinará si podrían adoptarse medidas para mitigar los riesgos mencionados en los apartados a) o b) del párrafo 1, como medidas de fomento de la confianza o programas elaborados y acordados conjuntamente por los Estados exportador e importador” (AGNU, 2013, art. 7).
- 7 También es importante mencionar que el artículo 8.1 obliga en cierta medida a los Estados importadores de armas que sean parte del TCA a “asegurar que se suministre [...] información apropiada y pertinente” para ayudar al Estado exportador en su evaluación de riesgos (AGNU, 2013, art. 8.1).
- 8 Entre los recursos recomendados se pueden citar el CEDAW, los grupos de expertos de la ONU sobre embargos de armas, las misiones de la ONU en los países, el CICR (en materia de violencia sexual), la WILPF (sobre la VG y el TCA), Amnistía Internacional y Control Arms.
- 9 Véase por ejemplo, ACNUDH (s.f.).
- 10 Por ejemplo, la WILPF se refiere a las limitaciones de tiempo (2016, págs. 22-23). Las limitaciones presupuestarias se mencionan en la correspondencia de las/autoras/es con la persona-recurso 9.
- 11 A este respecto, la base de datos Global Violent Deaths del Small Arms Survey puede ser un buen punto de partida para formarse una idea de las cifras y las tendencias de las muertes violentas –incluyendo las ocasionadas por armas de fuego– a través de datos desglosados por sexo (Small Arms Survey, s.f.).
- 12 Estos países son: Bangladesh, Burundi, Camerún, Chad, República Centroafricana, Colombia, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Etiopía, Grecia, Guinea, Haití, Irak, Jordania, Kenia, Líbano, Liberia, Libia, Malí, Myanmar, Nepal, Níger, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Sierra Leona, Sudán del Sur, Tanzania, Tailandia, Turquía (zona transfronteriza con Siria) y Uganda (GBVIMS, s.f.c.).
- 13 El GBVIMS es una iniciativa interinstitucional supervisada por un comité directivo integrado por representantes del International Rescue Committee, la Agencia de la ONU para los Refugiados, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la UNICEF y el International Medical Corps.
- 14 Véase por ejemplo, AGNU (2015, p. 9; 2019, párr. 53).
- 15 Los documentos analizados hacen escasa o ninguna alusión a la violencia doméstica o de pareja, pese a que se sabe que estas representan una gran proporción de las violencias contra las mujeres y por lo tanto de la VG (ONUDD, 2019).
- 16 El ATT-BAP tiene por objetivo proporcionar directrices claras en cuanto a las obligaciones previstas en el TCA y establecer una evaluación de referencia de la capacidad de los Estados para aplicarlo. Se pueden consultar más detalles en ATT-BAP (s.f.).
- 17 El 30 de octubre de 2020, en el sitio web de la Secretaría del TCA se indicaba que se habían recibido 77 informes iniciales, de los cuales 62 podían consultarse en la página web (Secretaría del TCA, s.f.).
- 18 La declaración escrita de Nueva Zelanda en el marco de la CEP6 destacó que “los Estados parte del Tratado deben evaluar regularmente –como parte de su proceso regular de decisión en materia de control de las exportaciones– los riesgos de que se cometan actos de violencia de género” (Nueva Zelanda, 2019).
- 19 El criterio 2 de la Posición Común del Consejo de la UE establece que los Estados miembros evaluarán “la actitud del país receptor hacia los principios pertinentes establecidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos” y “el derecho internacional humanitario”, y “denegarán una licencia de exportación cuando exista un riesgo manifiesto” de que los artículos exportados “puedan utilizarse con fines de represión interna” o “para cometer violaciones graves del Derecho internacional humanitario”, y que “ponderarán con especial detenimiento y vigilancia la concesión de licencias [...] a países en los que los organismos competentes de las Naciones Unidas, la Unión Europea o el Consejo de Europa hayan constatado graves violaciones de los derechos humanos” (Consejo de la UE, 2019).
- 20 Se seleccionaron cinco Estados parte de Europa Occidental, dos de Asia, dos de Europa Oriental y uno de América. Estos países participaron en el estudio con conocimiento de que se garantizaría el anonimato de sus respuestas.
- 21 De acuerdo con el artículo 2 del TCA, este “se aplicará a todas las armas convencionales comprendidas en las categorías siguientes: a) Carros de combate, b) Vehículos blindados de combate, c) Sistemas de artillería de gran calibre, d) Aeronaves de combate, e) Helicópteros de ataque, f) Buques de guerra, g) Misiles y lanzamisiles, y h) Armas pequeñas y armas ligeras (AGNU, 2013, art. 2).
- 22 Suiza aplica este procedimiento para las autorizaciones de exportación a usuarios finales estatales, y no para aquellas destinadas al sector privado.
- 23 Véase el final de la sección “Directrices de evaluación de riesgos y medidas de mitigación en relación con el artículo 7.4”.

Referencias bibliográficas

- Acheson, Ray y Mia Gandenberge. 2015. *Gender-based Violence and the Arms Trade Treaty*. Ginebra: WILPF.
- ACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). 2011. *Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. A/HRC/19/41 del 17 de noviembre.
- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2011. *Acción contra la violencia sexual y de género: Una estrategia actualizada*. Ginebra: ACNUR. Junio.
- AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas). 1979. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 18 de diciembre.
- . 2013. Tratado sobre el Comercio de Armas. “Certified True Copy (XXVI-8)”. Adoptado el 2 de abril. Promulgado el 24 de diciembre de 2014.
- . 2015. *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo*. A/HRC/29/27/Add.1 del 31 de marzo.
- . 2019. *Situación de los derechos humanos en la República Centroafricana – Informe de la Experta Independiente sobre la situación de los derechos humanos en la República Centroafricana*. A/HRC/42/61 del 9 de agosto.
- . 2020. *Conclusiones detalladas de la Misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*. A/HRC/45/CRP.11 del 15 de septiembre.
- Alemania. 2019. “German Statement on Sexual and Gender-Based Violence: Geneva, 26 August 2019”.
- Alvazzi del Frate, Anna, Gergely Hideg y Emile LeBrun. 2020. *Gender Counts: Assessing Global Armed Violence Datasets for Gender Relevance*. Briefing Paper. Ginebra: Small Arms Survey. Marzo.
- Argentina. 2019. “Intervención delegación Argentina, Embajador Carlos Foradori: Discusión temática sobre género y violencia basada en el género: V Conferencia de Estados partes del Tratado de Comercio

- de Armas, ítem 4 agenda, lunes 26 de agosto (mañana)”.
- s.f. *Registro, sistematización y seguimiento de femicidios y homicidios agravados por el género-2019*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- ATT-BAP (Proyecto de evaluación de referencia del Tratado sobre el Comercio de Armas). s.f. Página de inicio.
- Bélgica. 2019. “Belgium: Agenda Item 6: Treaty Implementation: Arms Trade Treaty Fifth Conference of States Parties (Ginebra, 26-30 de agosto de 2019)”.
- Canadá. 2019. Export and Import Permits Act (R.S.C., 1985, c. E-19).
- 2020. *Tratado sobre el Comercio de Armas. Plantilla de presentación de informes. Informe inicial sobre las medidas adoptadas para implementar el Tratado sobre el Comercio de Armas, según su artículo 13(1)*.
- CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja). 2012. “What Are ‘Serious Violations of International Humanitarian Law’?” Nota explicativa.
- 2017. *El Tratado sobre el comercio de armas desde una perspectiva humanitaria*. Ginebra: CICR. Septiembre.
- 2019. *International Humanitarian Law and Gender-based Violence in the Context of the Arms Trade Treaty*. Abril.
- s.f. *Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y sus protocolos adicionales y comentarios*.
- Clapham, Andrew, et al. 2016. *The Arms Trade Treaty: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- Colinas, Boris con Emilia Dungal y Paul Holtom. 2020. “Gendered Firearms Regulations: Assessing the Risk of Gender-based Violence during Firearms Licence Applications”. Small Arms Survey Blog. 2 de abril.
- Comité CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer). 1992. *Recomendación general N° 19. La violencia contra la mujer*.
- Control Arms. 2019. “The First Training on the Implementation of the GBV Criteria Takes Place Eastern Europe”. 20 de mayo.
- Consejo de la UE (Consejo de la Unión Europea). 2019. *Guía del Usuario para la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares*. 12189/19 del 16 de septiembre.
- Consejo General del Poder Judicial, España. s.f. Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género.
- CPI (Corte Penal Internacional). 2011. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. La Haya: CPI.
- CSNU (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). 2018. *Carta de fecha 14 de diciembre de 2018 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Grupo de Expertos sobre la República Centroafricana establecido en virtud de la resolución 2399 (2018)*. S/2018/1119 del 14 de diciembre.
- 2019. *Carta de fecha 6 de agosto de 2019 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Grupo de Expertos sobre Malí establecido en virtud de la resolución 2374 (2017)*. S/2019/636 del 7 de agosto.
- 2020. *Carta de fecha 2 de junio de 2020 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Grupo de Expertos sobre la República Democrática del Congo*. S/2020/482 del 2 de junio.
- Fabre, Anne-Séverine, Gian Giezendanner y Paul Holtom. 2021. *Arms Export Risk Assessments for Gender-based Violence and Violence against Women and Children: How Do States Parties Implement Article 7(4) of the Arms Trade Treaty?* Documento de trabajo inédito. Ginebra: Small Arms Survey.
- GBVIMS (Sistema de gestión de la información sobre violencia de género). 2010. “Overview of the Gender Based Violence Information Management System (GBVIMS)”.
- s.f.a. “GBVIMS Benefits and Limitations”.
- s.f.b. “GBVIMS Toolkit: A Snapshot”.
- s.f.c. “¿Dónde está el GBVIMS?”
- Holtom, Paul y Mark Bromley. 2011. *Implementing an Arms Trade Treaty: Lessons on Reporting and Monitoring from Existing Mechanisms*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Policy Paper 28. Estocolmo: SIPRI. Julio.
- Holtom, Paul, Hardy Giezendanner y Himayu Shiotani. 2015. *Examining Options to Enhance Common Understanding and Strengthen End User and End User Control Systems to Address Conventional Arms Diversion*. Ginebra: Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme.
- Honduras. 2020. *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos**. Honduras. A/HRC/WG.6/36/HND/1 del 5 de febrero.
- HRW (Human Rights Watch). 2017. “They Said We Are Their Slaves”: *Sexual Violence by Armed Groups in the Central African Republic*.
- IASC (Comité Permanente entre Organismos). 2015. *Guidelines for Integrating Gender-based Violence Interventions in Humanitarian Action: Reducing Risk, Promoting Resilience and Aiding Recovery*.
- Jamaica. 2020. *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos*. A/HRC/WG.6/36/JAM/1 del 18 de agosto.
- New Zealand. 2019. “Statement by H.E. Dell Higgle Ambassador for Disarmament: Fifth Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty: Thematic Discussion on Gender and Gender-based Violence, 26 September 2019”.
- Oficina del ACNUDH (Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos). s.f. Base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas: CEDAW. Última visita: 23 de septiembre de 2023.
- ONUDD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2019. *Global Study on Homicide 2019: Gender-related Killing of Women and Girls*. Viena: ONUDD.
- ONU Mujeres. 2016. Base de datos mundial sobre la violencia contra las mujeres.
- s.f. “Centro virtual de conocimientos para poner fin la violencia contra las mujeres y las niñas”.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2012. “Comprender y abordar la violencia contra las mujeres: femicidio”. Ficha informativa sobre el femicidio. WHO/RHR/12.38. Ginebra: OMS.
- Países Bajos. 2019. “Statement of the Netherlands Delivered by Sabine Visser, Deputy Coordinator Division Arms Export Controls, Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands at Fifth Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty Thematic Discussion on”. Ginebra, 26 de agosto.
- Perú. 2019. *Quinta Conferencia de los Estados Parte del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA): Intervención del Perú, Punto de la agenda 5 (Debate General), 26 de agosto de 2019*.
- Sassòli, Marco. 2007. “Lus ad bellum and lus in bello: The Separation between the Legality of the Use of Force and Humanitarian Rules to Be Respected in Warfare: Crucial or Outdated?” In Michael N. Schmitt y Jelena Pejic, eds. *International Law and Armed Conflict: Exploring the Fault-lines: Essays in Honour of Yoram Dinstein*. Leiden: M. Nijhoff, pp. 241-64.
- Secretaría de Control Arms. 2018. *How to Use the Arms Trade Treaty to Address Gender-based Violence. Control Arms Practical Guide*. New York: Secretaría de Control Arms. Agosto.
- 2019. *Informe 2019 del Monitor del TCA*. New York: Secretaría de Control Arms.
- and IHRC (International Human Rights Clinic). 2019. *Interpreting the Arms Trade Treaty: International Human Rights Law and Gender-based Violence in Article 7 Risk Assessments*. Abril.
- Secretaría del TCA (Tratado sobre el Comercio de Armas). 2019a. *Grupo de trabajo sobre la aplicación eficaz del tratado del TCA: proyecto del informe de la presidenta a la CEP5*. ATT/CSP5.WGETI/2019/CHAIR/529/Conf.Rep del 26 de julio.
- 2019b. *Final Report of the Fifth Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty*. ATT/CSP5/2019/SEC/536/Conf.FinRep. Rev1 del 30 de agosto.
- 2020. *Final Report*. ATT/CSP6/2020/SEC/635/Conf.FinRep.Rev1 del 21 de agosto.
- s.f. “Initial Reports”. Última visita: 30 de octubre de 2020.

- Serrano, Lorraine Andaya. 2019. *Integración del Género en el Monitoreo de Proyectos en el Sector de Justicia y Seguridad*. Caja de Herramientas de Género y Seguridad: Herramienta 15. Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR y ONU Mujeres.
- Shaw, Margaret. 2013. "Too Close to Home: Guns and Intimate Partner Violence". In *Small Arms Survey. Small Arms Survey 2013: Everyday Dangers*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 16-45.
- Small Arms Survey. s.f. Global Violent Deaths (GDV). Base de datos. Última visita: 18 de junio de 2020.
- Sudáfrica. 2019. "South African Statement to the Fifth Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty: 26 August 2019: Thematic Discussion on Gender and Gender-based Violence".
- Stimson Center. s.f. "Central and Eastern European Training on Gender-based Violence and the Arms Trade Treaty".
- y IHRC (International Human Rights Clinic). 2021. *The Arms Trade Treaty's Gender-based Violence Risk Assessment: A Questionnaire for Information Sources*. Febrero.
- Suiza. 2020. *End-use Certificate for War Material for Presentation to the Export Control Authorities of the Swiss Confederation*. State Secretariat for Economic Affairs (en francés).
- Vestner, Tobias. 2019. *Prohibitions and Export Assessment: Tracking Implementation of the Arms Trade Treaty*. Geneva Paper 23/19. Ginebra: Geneva Centre for Security Policy. Marzo.
- WILPF (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad). 2013. *Promoting Gender Equality in the Implementation of the UN Arms Trade Treaty*. Ginebra: WILPF.
- . 2016. *Preventing Gender-based Violence through Arms Control: Tools and Guidelines to Implement the Arms Trade Treaty and UN Programme of Action*. Ginebra: WILPF. Abril.
- . 2019. *National and Local Perspectives on Preventing Gender-based Violence through Arms Control: Gender and Armed Violence: A Look at the Situation in Cameroon*. Ginebra: WILPF. Mayo.
- . 2020. Gender and Disarmament Database.

Acerca del Small Arms Survey

El **Small Arms Survey** es un centro mundial de excelencia cuyo objetivo es generar información imparcial, fidedigna y relevante para el diseño de políticas en materia de armas pequeñas y violencia armada. Es además la principal fuente de conocimientos especializados, información y análisis para los gobiernos, legisladoras/es, investigadoras/es y la sociedad civil en este ámbito. Su sede está ubicada en Ginebra, Suiza, en el seno del Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo.

El Small Arms Survey cuenta con el apoyo de un equipo internacional de especialistas en sectores como seguridad, ciencias políticas, derecho, economía, desarrollo, sociología y criminología, y trabaja en estrecha colaboración con una red de investigadoras/es, instituciones asociadas, organizaciones no gubernamentales y gobiernos en más de 50 países.

Puede consultar información más detallada en: www.smallarmssurvey.org.

Contacto

Small Arms Survey
Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
1202 Ginebra
Suiza

t +41 22 908 5777

f +41 22 732 2738

e info@smallarmssurvey.org

Siga al Small Arms Survey en



www.facebook.com/SmallArmsSurvey



www.twitter.com/SmallArmsSurvey



www.smallarmssurvey.org/multimedia



Este documento del Small Arms Survey ha sido publicado con el apoyo financiero del gobierno de Suiza.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA