Tratado sobre el Comercio de Armas, ¿debería Colombia ratificarlo?: Elementos para una discusión

Esta versión: Mayo 13 de 2015

1. Introducción[1]

En diciembre de 2014 entró en vigencia el Tratado de Comercio de Armas (TCA), primer tratado legalmente vinculante que regula el comercio de armas en el mundo. Aunque Colombia firmó el tratado y contribuyó así a que entrara en vigencia, aun no lo ha ratificado. En este momento, ha sido sometido al Congreso de la República, con ponencia favorable del Senador Jimmy Chamorro. El hecho de que el acuerdo sea legalmente vinculante supone obligaciones para los estados , creando una oportunidad sin precedentes en la regulación del comercio legal de armas.

La importancia del TCA está en que hace transparente y mejora la calidad de la información de las transferencias de armas entre países, reduciendo las posibilidades de filtraciones hacia grupos armados ilegales, que podrían hacer un uso irresponsable de las armas, representando un riesgo para la seguridad y la paz.

La ratificación del Tratado tendrá importantes implicaciones para Colombia: aquí la abrumadora mayoría de homicidios ocurre mediante el uso de armas de fuego (más de 80% en 2014).

Frente al proceso de paz, el TCA será una herramienta importante al imponer mayores controles al armamento legal que entra y sale del país, siendo un complemento importante para las medidas de estabilización y control en un contexto de posconflicto, e incidirán incluso en una mayor dificultad para el tráfico de armas mientras el conflicto armado interno siga activo.

Sin embargo, el TCA no debe considerarse como una panacea, pues no es una solución al problema de tráfico de armas. Esta limitación del Tratado se deriva de que su objetivo central no

---

[1] Documento elaborado por María Fernanda Arocha (investigadora de CERAC) y Katherine Aguirre (asesora de la Campaña Colombiana contra las Minas, investigadora el Instituto Igarapé de Brasil y la Fundación Ideas para la Paz). Correos de correspondencia maria.arocha@cerac.org.co, kathe.aguirre@gmail.com. Una discusión sobre este tema se llevó a cabo en Bogotá el 27 de octubre de 2014, en el "Conversatorio el Tratado de Comercio de Armas: Implicaciones y alcances para Colombia", encuentre mayor información en http://www.colombiasinminas.org/index.php?page=tratado-de-comercio-de-armas

es abordar el tráfico de armas, sino regular el comercio y así servir como complemento a instrumentos vigentes que sí buscan atacar directamente esta problemática[2].

Por ello, el TCA debe complementarse con una lucha sin cuartel al tráfico de armas, tanto en las fronteras del país , así como en áreas urbanas y rurales. De igual manera, debe fortalecerse la regulación interna con respecto a las armas de fuego, de manera que se reduzca al máximo el uso irresponsable de estas.

El control de armas de fuego debe considerar estrategias integrales, que sean transversales a una política general de reducción y prevención de la violencia, basada en la evidencia y la evaluación de impacto de experiencias previas (Aguirre y Restrepo, 2010).

La ratificación del TCA implica también un compromiso institucional para ajustarse a las obligaciones que adquirirá Colombia.

Más aún, en un contexto de posconflicto, los ajustes institucionales que se derivan del TCA deben complementar las medidas que el Estado pondrá en marcha para garantizar la seguridad y para la construcción de paz. Lo anterior, junto con las otras oportunidades antes mencionadas, son importantes para promover la ratificación de dicho Tratado por parte del Congreso.

Este documento presenta las oportunidades a las cuales se enfrenta Colombia ante una eventual ratificación del TCA, para posteriormente presentar los retos que plantea. La ultima sección está destinada a presentar de manera detallada qué es el TCA, en qué condiciones se deben prohibir las transferencias de armas y los requerimientos que deben cumplir los Estados al ratificarlo.

2. ¿Qué ganaría Colombia al ratificar el Tratado de Comercio de Armas?

Hasta ahora algunos de los instrumentos internacionales existentes en materia de armas de fuego se han enfocado en la lucha contra el tráfico y por ende en la reducción de sus efectos. Por el contrario, el TCA establece una regulación del comercio de armas y sus transferencias. No en vano, salvo las armas de fabricación artesanal, las armas comienzan su vida como en una transacción de comercio o transferencia legal y en algún momento de ese circuito legal pasan a la ilegalidad.

El TCA busca entonces reducir al menor nivel la filtración de armas del mercado legal a usos ilegales, a través de una mayor transparencia en las transferencias y la imposición de condiciones para el comercio, indicando las circunstancias concretas en las cuales las transferencias deben ser prohibidas (para más detalles, ver la sesión 4). A partir de lo establecido en el Tratado, se pueden observar nuevas oportunidades para Colombia, y mas particularmente en el contexto de un futuro contexto de posconflicto.

[2] La regulación del comercio era un asunto pendiente para reforzar los mecanismos para luchar y prevenir el comercio ilegal de armas "La principal novedad del TCA es que supone la **consolidación del enfoque preventivo en el comercio de armas**." (Estévez, 2015)

El Tratado también genera la obligación de proveer **mayor información** con respecto a las importaciones y exportaciones, lo que hará posible identificar los responsables primarios las de transferencias a grupos que pueden hacer un mal uso de las armas, e incluso utilizarlas para infringir derechos.

Al contar con mayor **transparencia** en el mercado de armas legales se reduce la probabilidad de filtraciones voluntarias al mercado ilegal del armas, del cual se surten tanto individuos como grupos armados ilegales.

En este sentido, aunque el TCA no es una medida para regular el trafico ilegal de armas, es una medida que puede impulsar **mecanismos de cooperación internacional**. De esta manera se pueden fortalecer las estrategias que existen actualmente entre los Estados para controlar este tráfico.

La ratificación del Tratado implicará obligaciones para el país, tales como el desarrollo de sistemas de control de las transferencias (para más detalle ver sección 4). Al ratificar el Tratado, el Estado colombiano quedará comprometido internacionalmente a **implementar sistemas y procedimientos para el control de transferencias**.

Recordemos que Colombia cuenta con una dinámica industria de armas, cuyo monopolio de comercio, de carácter estatal por disposición de orden constitucional lo tiene la Nación a través de INDUMIL. Por ello, es conveniente que Colombia adopte todas las medidas para que las transferencias y venta de armas que haga el estado colombiano cumplan con cada uno de los requisitos que permitan prevenir potenciales filtraciones a grupos armados no estatales en terceros países, a reducir una potencial triangulación y en general a eliminar la probabilidad de su mal uso.

3. ¿Cuáles son los principales los retos para su implementación?

Las medidas de las cuales dispone el TCA, si bien plantean importantes oportunidades para el país y la región, también imponenretos para que logre ser efectivo.

Como se indicica en la sección 4, el TCA impone múltiples obligaciones a los Estados, lo cual **requiere recursos, coordinación, capacidad institucional y voluntad del Estado**[3] para llevarlo a cabo. Esto es un reto en el país, dado que no existe actualmente un ente directamente encargado del control de las armas de fuego.[4] Estas limitaciones obligan a que se refuercen las instituciones

[3] El TCA establece, relativamente, pocas obligaciones legales, esto se debe a que se reconoce que los sistemas de regulación y control de armas son diferentes de acuerdo a lo que se establezca en cada país. Esto refleja la necesidad de voluntad de cada Estado para que, conservando su autonomía, diseñe un sistema de control de armas que permita incluir las obligaciones y las recomendaciones establecidas en el TCA (Small Arms Survey, 2014)

[4] El tema de las armas de fuero es "hoy por hoy un tema menor y disperso entre decenas de entidades, con una débil coordinación por parte de la Cancillería. La dirección de la política ha sido asumida por el Comando

para poder cumplir con las obligaciones que plantea el TCA, tales como la creación de un sistema nacional de control del comercio de armas, la elaboración de informes, entre otras.

Por otro lado, el TCA **no es un instrumento de control interno de armas**, las medidas que dispone el Tratado aplican exclusivamente para el comercio internacional. Por esta razón, existe un reto para mejorar la regulación colombiana de armas de fuego, no sólo para incluir las nuevas obligaciones adquiridas con el TCA, sino también como un proceso de modernización, ya que regulación actual (Decreto 2535), data de 1993.

Si bien este es un Tratado que complementa otros instrumentos existentes, la posibilidad de que lo logre dependerá de su implementación y articulación con las labores que desde entidades del Estado se realizan para combatir el tráfico.

4. El Tratado en detalle

El Tratado de Comercio de Armas, es el primer instrumento internacional, legalmente vinculante para regular el comercio de armas de fuego. El TCA[5] fue abierto para firma el 3 de junio, siendo respaldado por 154 países, y entró en vigor en diciembre del 2014.

El TCA fija estándares para regular el comercio de armas entre Estados, garantizando las transferencias responsables e impidiendo la desviación de las mismas al mercado ilícito.

El Tratado se basa dos elementos 1) I**mpedir las transferencias de las armas cuando exista un riesgo sustancial** de que estas vayan a utilizarse para violar los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario o menoscabar la seguridad y la paz 2) **Fomentar la transparencia** en las actividades de comercio internacional de armas convencionales, por medio del reporte de información sobre estas operaciones.

Recuadro 1: Breve historia del proceso de TCA

El 2 de abril de 2013, luego de varios intentos frustrados de adoptar un texto del Tratado por consenso, se presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) la resolución para adoptar el "Tratado sobre el Comercio de Armas", la cual fue aprobada por 154 países, tuvo 23 abstenciones y 3 votos en contra (Irán, Siria y Corea del Norte).

El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, firmó el TCA el 24 de septiembre de 2013, en el marco de la 68° Asamblea General de las Naciones Unidas.[6]

General de las Fuerzas Militares, en medio de una disputa entre el Ejército y la Policía por la definición clara de responsabilidades." (Restrepo y Arocha, 2015)

[5] Por sus siglas en inglés, el Tratado de Comercio de Armas, se conoce ampliamente como el ATT (*Arms Trade Treaty*)

Para que el TCA fuese vinculante, se requería que 50 países lo ratificaran: esto se logró el 25 de septiembre de 2014. Desde esta fecha y luego de 90 días el TCA entró en vigor el diciembre 24 de 2014.

Actualmente en Colombia se encuentra en trámite en el Congreso el Proyecto de Ley No. 059 de 2014 (Congreso de Colombia, 2014), a través del cual se busca ratificar el Tratado en el país. El proyecto fue presentado al Congreso de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores y el Ministro de Defensa Nacional. A abril de 2015, el proyecto está siendo discutido por la Comisión Segunda del Congreso, siendo Jimmy Chamorro el senador ponente.

Objetivo y ámbito del TCA

El Art. 1 del Tratado específica el objetivo como: Establecer normas internacionales comunes lo más estrictas posibles para regular o mejorar la regulación del comercio internacional de armas convencionales; y prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales y reduciendo su posible desvío.

Las **actividades de comercio internacional** que abarca en Tratado son la importación, exportación, transbordo, tránsito y corretaje de las armas, actividades que se denominan como **transferencias**.

El Tratado de Comercio de Armas **no regula el mercado nacional de armas, como por ejemplo, en el caso de Colombia, los permisos de porte y tenencia.**

Dentro del concepto de **armas convencionales**, el TCA señala explícitamente que éste se aplicará sobre los siguientes tipos de armas (Art 2): Carros de combate, Vehículos blindados de combate, Sistemas de artillería de gran calibre, Aeronaves de combate, Helicópteros de ataque, Buques de guerra, Misiles y lanzamisiles y, Armas pequeñas y ligeras.[7]

El Tratado también comprende regulaciones para la exportación municiones, piezas y componentes de las armas convencionales (Art 3 y 4). Sin embargo, la regulación en este ámbito no es tan completa como las que se proponen para el armamento. El TCA establece unos mínimos, pero los Estados pueden ir más allá.

---

[6] El proceso de negociación del TCA inició en 2006, con la Resolución 61/89 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

[7] Un hito importante del TCA es la inclusión de las armas pequeñas y ligeras dentro del concepto de armas convencionales, las cuales no habían sido consideradas por otros instrumentos internacionales. Las armas pequeñas y ligeras se definen como "las armas civiles, privadas y militares con capacidad de disparar un proyectil. La condición principal de este tipo de armas es que la unidad o el sistema pueda ser transportada por un individuo, un pequeño número de personas, o por un animal de carga o un vehículo ligero". Incluyen desde armas de puño como pistolas y revólveres, fusiles de asalto, ametralladoras ligeras y subametralladoras (armas pequeñas) hasta ametralladoras pesadas, lanzagranadas, morteros de menos de 100 mm y misiles antitanque (armas ligeras). Definición del Panel de Expertos de las Naciones Unidas (1997). Ver http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/definitions.html

Recuadro 2: Instrumentos internacionales anteceden y complementan el TCA

El TCA no es la primera herramienta internacional de control de armas La región de Latinoamérica es pionera al respecto. Sin embargo, los esfuerzos no han sido suficientes para evitar las transferencias irresponsables de armas y municiones entre países. Estos son alguno de los instrumentos internacionales en materia de armas:

- Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (junio de 2001)
- Programa de Acción para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, ampliamente conocido como PoA (julio de 2001)
- Instrumento internacional que permita a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas, conocido como ITI por sus nombre en inglés *International Tracing Instrument* (diciembre de 2005)
- Para la región: Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, CIFTA (noviembre de 1997)

Las obligaciones del que el Tratado impone a los estados ratificantes[8]

El TCA establece una serie de obligaciones y pautas que al ser implementadas de manera efectiva permitirán a los Estados reforzar el control sobre el comercio internacional de armas convencionales y sus municiones, incluyendo las armas pequeñas y ligeras. Designar la **autoridad nacional competente** y nombrar un **punto focal**

- Desarrollar una **lista nacional de control** que incluirá como **mínimo** las siguientes categorías: carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra, misiles y lanzamisiles y armas pequeñas y ligeras. También deberán controlarse las municiones y partes y componentes de las categorías mencionadas anteriormente.
- Tomar medidas necesarias para **prevenir** el **desvío de armas**
- Mantener un **registro** de las autorizaciones de exportación o de las exportaciones efectivamente realizadas
- Enviar **informes** periódicos sobre medidas para prevenir el desvío y sobre exportaciones e importaciones autorizadas o realizadas
- Potenciar la **cooperación internacional** entre Estados, en especial en materia de intercambio de información sobre actividades y actores ilegales para prevenir el desvío de armas

[8] Esta sección fue elaborada por Manuel Martínez de Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC)

- Establecer un **sistema nacional de control** que regule la **exportación, importación, tránsito, transbordo** y el **corretaje** o la **intermediación.**

Dentro de los sistemas nacionales de control, una de las principales exigencias del TCA es la obligación de efectuar **una evaluación de cada exportación** de armas, municiones o partes y componentes. Para realizar esa evaluación, el Tratado ofrece unas pautas:

En primer lugar, establece una serie de supuestos bajo los cuales una transferencia deberá **prohibirse**. De esta forma, un Estado Parte no autorizará ninguna transferencia de armas convencionales, ni de municiones, ni de partes y componentes si:

- La trasferencia supone una violación de las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en particular **los embargos de armas**
- La transferencia supone una violación de los **acuerdos internacionales** de los que es parte, especialmente los relativos al tráfico ilícito de armas convencionales
- Tiene conocimiento de que los elementos pueden utilizarse para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad, infracciones graves de **los Convenios de Ginebra de 1949, ataques contra civiles u otros crímenes de guerra.**

En segundo lugar, en caso de que la verificación de las prohibiciones concluya que no existe prohibición aplicable a la transferencia, el Estado exportador deberá realizar un análisis de la manera más objetiva posible de las potenciales **áreas de riesgo**. Para ello se deberá evaluar el potencial de que las armas o elementos puedan producir alguna de las siguientes consecuencias negativas:

- Menoscabar la paz y la seguridad.
- Violación grave del Derecho Internacional Humanitario.
- Violación grave del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- Actos de terrorismo.
- Actos de delincuencia organizada transnacional.

Adicionalmente, la evaluación de la exportación deberá considerar si existen:[9]

- Actos graves de **violencia de género** o contra las **mujeres y los niños**.
- Riesgo **de desvío** de la exportación.

[9] Si bien el Tratado no establece un umbral de riesgo para la denegación de una transferencia en el caso de que se detecte un riesgo de desvío o actos graves de violencia de género o contra las mujeres y los niños, es recomendable que estos dos criterios se traten de la misma forma que los incluidos en el artículo 7.1. y el umbral de riesgo que el estado establezca como "preponderante" sea idéntico en todos los supuestos.

Una vez identificadas las áreas de riesgo para cada criterio, se deberán considerar **medidas de mitigación** que puedan reducir dichos riesgos en conjunto con el Estado importador. Si una vez consideradas las medias de mitigación, se establece que existe un **riesgo preponderante** de que alguna de las consecuencias negativas identificadas ocurra, la exportación debe denegarse.

4. Más recursos sobre el TCA

Material del Conversatorio "El Tratado de Comercio de Armas: Implicaciones y alcances" organizado por CERAC y la Campaña Colombiana contra las Minas en octubre de 2014

- Infografía explicativa sobre TCA http://www.cerac.org.co/es/l%C3%ADneas-de-investigaci%C3%B3n/violencia-armada/tratado-de-comercio-de-armas/
- Documento: Tratado de Comercio de Armas: Elementos básicos para entenderlo http://www.cerac.org.co/es/l%C3%ADneas-de-investigaci%C3%B3n/violencia-armada/tratado-de-comercio-de-armas/elementos-basicos-para-entenderlo.html

5. Bibliografía

Aguirre, K. y Restrepo, J. (2010). "El control de armas como estrategia de reducción de la violencia en Colombia: pertinencia, estado y desafíos". En Revista Criminalidad Colombia 2010, N° 52. [En línea] Disponible en http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/volumen_52_No._1/estudios_criminologicos/control.pdf, consultado en Abril 7 de 2015.

Arocha, M. y Restrepo, J. (2015). "Tratado de Comercio de Armas: oportunidad para Colombia". [En línea] Disponible en: http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/8267-el-tratado-de-comercio-de-armas-oportunidad-para-colombia.html , consultado en abril de 2015.

Congreso de la Republica (2014). "Proyecto de ley para ratificar el Tratado en Colombia" (propuesto por Cancillería y el Ministerio de Defensa). [En línea] Disponible en: http://www.cej.org.co/doc_sl/SL_PL_SEN_059_2014.pdf, consultado en Abril 7 de 2015.

Estévez, A. (2015). "La muerte tenía un precio". [En línea] Disponible en: http://ethic.es/2015/04/la-muerte-tenia-un-precio/ Consultado en abril 7 de 2015.

Ministerio de Defensa (1993). Decreto 2535 de 1993. Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos. Diario Oficial No 41.142, del 17 de diciembre de 1993. [En línea] Disponible en

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2535_1993.html, consultado en abril 7 de 2015.

Naciones Unidas (2014). Texto del Tratado sobre el Comercio de Armas aprobado por la Asamblea de las NNUU. [En línea] Disponible en: http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/ATT_text_(As_adopted_by_the_GA)-S.pdf, consultado en abril de 2015.

Small Arms Survey (2014).Small Arms Survey 2014. United Kingdom, Cambridge University Press.