

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Noviembre 2011 • No. 10

www.revistaurvio.org.ec



Editorial

- Las armas de fuego en América Latina: Tiempo de balance** 7-13
Alejandra Otamendi

Resumen

- 14-20

Investigación

- Las armas livianas en la agenda internacional y el excepcionalismo americano:
Estados Unidos y América Latina en la perspectiva conceptual de la securitización**
..... 23-35
Khatchik DerGhougassian

- El tráfico de armas en Colombia: una revisión desde los orígenes a los destinos**
..... 36-59
Katherine Aguirre Tobón

- Violencia armada y desarrollo. El caso de la República Argentina** 60-76
Hernán Olaeta y Carola Concaro

- Tráfico ilícito de armas y municiones: Guatemala y la región centroamericana**
..... 77-92
Carmen Rosa de León-Escribano

- Implementación del Estatuto de Desarme en Brasil: Del papel a la práctica**
..... 93-105
Daniel Mack

- Las evaluaciones de impacto de los planes de recolección de armas en Brasil:
alcances y limitaciones** 106-119
Alejandra Otamendi

Artículo

- El poder de la pólvora: apuntes sobre la paramilitarización** 123-133
Chris Garces

Comparativo	
Por Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez	
.....	136-157
Entrevista	
Entrevista a Roberto García Moritan	161-166
Por Alejandra Otamendi y Jaime Erazo	
Reseña	
DerGhougassian (Comp.) (2007). <i>Las armas y las víctimas: Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina</i> . Buenos Aires: Universidad de San Andrés	
.....	169-171
Jean-Baptiste Erns	
PNUD (2003). <i>Armas de fuego y violencia</i> . El Salvador: PNUD	172-175
Rachel Sénat	
Sáenz Breckenridge, M.S. (comp.) (2008). <i>Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica</i> . San José de Costa Rica: FLACSO	176-179
Smail Chevalier	
Bibliografía y enlaces	
.....	184-187
Política editorial	
.....	188-189

Índice

Contents

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Noviembre 2011 • No. 10

Editor's note

Firearms in Latin America: Time to Balance 7-13
Alejandra Otamendi

Summary

..... 14-20

Research

**Light weapons on the international agenda and the American exceptionalism:
The United States and Latin America from the conceptual perspective of the
securitization** 23-35
Khatchik DerGhougassian

Arms trafficking in Colombia: A review from the origins to destinations 36-59
Katherine Aguirre Tobón

Armed Violence and Desarmament Plan. Argentina's case 60-76
Carola Concaro y Hernán Olaeta

Illicit Arms and Ammunition Trafficking: Guatemala and Central American Region
..... 77-92
Carmen Rosa de León-Escribano

Implementing Brazil's 'Disarmament Statute': Putting law into practice 93-105
Daniel Mack

**Impact Evaluation of Weapons Collection Programs in Brazil: Virtues and
difficulties** 106-119
Alejandra Otamendi

Article

Firepower & Paramilitarization 123-133
Chris Garcés

Comparative section

by Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez

..... 136-157

Interview

Interview to Roberto García Moritan 161-166

By Alejandra Otamendi y Jaime Erazo

Book reviews

DerGhougassian (Comp.) (2007). *Las armas y las víctimas:Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés

..... 169-171

Jean-Baptiste Erns

PNUD (2003). *Armas de fuego y violencia*. El Salvador: PNUD 172-175

Rachel Sénat

Sáenz Breckenridge, M.S. (comp.) (2008). *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*. San José de Costa Rica: FLACSO 176-179

Smail Chevalier

Bibliography and links

..... 184-187

Editorial policy

..... 188-189

Las armas de fuego en América Latina: **Tiempo de balance** *Firearms in Latin America: Time to Balance*

■ Alejandra Otamendi¹

Introducción

La convocatoria de la Revista URVIO sobre el tema de las armas de fuego llega en un momento oportuno. Por un lado, se está negociando a nivel internacional un Tratado de Comercio de Armas (TCA o ATT, por sus siglas en inglés) que busca controlar el tráfico ilícito de armas de fuego y evitar los desvíos. Por otro lado, en el 2011 se cumplen 10 años del UNPoA, el Plan de Acción de Naciones Unidas no vinculante que contiene numerosas medidas de control de armas de fuego a nivel nacional, regional e internacional, cuyo grado de aplicación merece ser analizado.

Estas discusiones internacionales encuentran a la región latinoamericana en una situación compleja: se estima que en la región mueren entre 73 mil y 90 mil personas cada año por disparos de armas de fuego (Organización Mundial para la Salud, citado en Stohl y Tuttle, 2008). Esto se debe a que las armas, además de ser utilizadas para cometer delitos, vienen aumentando su participación como medio para resolver los conflictos entre las personas, ya sea entre pandillas y socios como entre vecinos y

familiares, especialmente contra las mujeres (Cukier, 2002), pero también dentro y fuera de las canchas de fútbol y de las escuelas. Asimismo, las fuerzas policiales de la región, con antecedentes autoritarios y presionadas por las demandas ciudadanas de mayor seguridad, hacen un uso excesivo de la fuerza, violando ellas mismas los derechos humanos que suponen proteger (CELS y HRW, 1998). La violencia en nuestras sociedades no se genera necesariamente por las armas, pero se ha vuelto más letal debido a la presencia de las mismas en nuestra vida cotidiana (Dhanapala, 2002).

Asimismo, las armas son causantes de una parte importante de los numerosos suicidios que ocurren en la región, especialmente donde existe un fácil acceso a las mismas (tesis de accesibilidad) porque son utilizadas como medio para la defensa (Duggan, 2001; Hemenway y Miller, 2002; Kellermann *et al.*, 1992; Killias, 1993). Esta disponibilidad explicaría también la cantidad de accidentes con armas de fuego que ocurre año tras año, típicamente entre los niños (DerGhougassian y Fleitas, 2007; Fleitas y Otamendi, 2007). Por estos motivos, las armas de fuego son vistas no sólo como un factor significativo en la violencia delictiva y social, sino también como un factor de riesgo para la salud pública (Cukier, 2002). Además de la pérdida de vidas humanas, se estima que la violencia a través de las armas implica un costo económico del 14% del PIB de la región (Londoño y Guerrero, 1999). Por otra parte, la proliferación de armas puede incidir

¹ Doctorada en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en Sociología de la École des Hautes Études en Sciences Sociales de París. Docente de la UBA. Investigadora de la Asociación para Políticas Públicas (APP).

en la cohesión social y en la estabilidad de los gobiernos (Muggah y Batchelor, 2002), además de afectar al desarrollo humano (Small Arms Survey, 2003).

A raíz del impacto que tienen las armas en las sociedades latinoamericanas, se han impulsado distintas medidas para controlarlas e incluso eliminarlas, con éxito variable. La región cuenta con valiosos recursos humanos en este sentido: existen cientos de organizaciones de la sociedad civil organizadas en redes regionales e internacionales que promueven, investigan y facilitan la implementación de políticas al respecto. De esta manera, asociaciones de familiares de víctimas, ONG de políticas públicas, iglesias y medios de comunicación han logrado formar coaliciones que llevan a los gobiernos a considerar a las armas de fuego como un componente central de la seguridad de sus ciudadanos. Asimismo, los organismos internacionales y regionales han impulsado una serie de medidas de control de armas de fuego en diferentes niveles. Así, si bien la problemática de las armas de fuego es compleja, especialmente en América Latina, existen esfuerzos locales, nacionales, regionales e internacionales que buscan disuadir la demanda y limitar la oferta de armas de fuego apelando a estrategias políticas, económicas y culturales.

En este contexto, los artículos presentados contribuyen a los diferentes niveles de análisis, tanto nacional como subregional, regional e internacional, de la oferta y la demanda de armas. En primer lugar, se encuentran los artículos sobre dos planes de entrega voluntaria de armas y desarme llevados a cabo a nivel nacional: el caso argentino (artículo de Concaro y Olaeta) y el brasileño (artículos de Otamendi y de Mack). En segundo lugar, se encuentran los que analizan la problemática del tráfico ilícito de armas de fuego, principalmente a nivel subregional y regional, haciendo foco en Colombia (Aguirre Tobón) y en Guatemala (De León-Escribano). En tercer lugar,

se encuentra el artículo que analiza el nivel de “seguritización” de las armas de fuego en el continente, comparando el contexto estadounidense con el latinoamericano (DerGhougassian).

En cuarto lugar, desde una perspectiva cultural, se encuentra un ensayo sobre el poder de las armas de fuego como sustento de la personalidad de varones en un barrio marginal de Medellín, pero asimilable a otros barrios latinoamericanos. Luego de la sección estadística comparativa, se incluye la entrevista realizada al embajador Roberto García Moritán, que se centra en las dificultades y oportunidades del TCA, entre otras iniciativas. Finalmente, se encuentran las reseñas de tres publicaciones sobre la problemática de armas en América Latina.

Planes de desarme en Argentina y Brasil: Resultados, impactos y dificultades pendientes

Los tres artículos que analizan los planes de recolección de armas y otras medidas similares en Argentina y Brasil, esto es, el de Concaro y Olaeta (“Violencia armada y el desarme de la sociedad civil. El caso de la República Argentina”), el de Otamendi (“Las evaluaciones de impacto de los planes de recolección de armas en Brasil: Alcances y limitaciones”) y el de Mack (“Implementación del Estatuto de Desarme: Del papel a la práctica”), comparten algunas apreciaciones sobre dichas medidas, a pesar de que se enfocan en distintos aspectos de las mismas.

Uno de los puntos que los tres artículos destacan es que los planes de desarme fueron promovidos y gestionados a partir de una intensa cooperación entre los Estados y las ONG y demás organizaciones de la sociedad civil (este mismo punto pero a nivel regional será retomado por el artículo de DerGhougassian en este número). Asimismo, en las ciudades donde la presencia de ONG especializadas fue más importante, se recolectó una

mayor cantidad de armas por habitante. Lo mismo se puede señalar sobre el impacto que tuvieron el mayor compromiso de algunas autoridades locales, la mayor coordinación entre agencias gubernamentales locales y la mayor cantidad de puestos de recepción en la tasa de recolección de armas. En efecto, si bien los planes de Argentina y Brasil fueron de carácter nacional, su nivel de implementación y de impacto varió considerablemente de ciudad en ciudad. El compromiso de las ONG y de las autoridades locales con el tema podría explicar parte de esa diferencia.

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre dos aspectos relevantes para la implementación de políticas públicas en general: por un lado, las ONG no sólo deben ser incluidas en todo el ciclo de la política pública por cuestiones de transparencia y de fortalecimiento democrático, sino también por su contribución a la eficacia y eficiencia en la implementación de las medidas. Las redes generadas por las ONG facilitan en muchas circunstancias el compromiso y la coordinación de las autoridades, de los medios de comunicación, de figuras reconocidas y del sector privado en pos de una política. De esta manera, no sólo contribuyen a lograr los objetivos planteados (eficacia) sino también a realizarlos en menor tiempo y con menores costos (eficiencia), ya que aportan sus propios recursos humanos, técnicos y redes sociales (Ostrom *et ál.*, 1979). Por otro lado, para que los planes no sean leyes que queden en el papel, es necesaria la participación activa de los funcionarios, las ONG y las redes locales en la implementación de las mismas. Por lo tanto, la centralidad de lo local para la eficacia de los planes debería implicar una mayor cantidad de recursos económicos, tecnológicos y humanos transferidos a dicho nivel.

Otro punto en el que coinciden los artículos sobre los planes de desarme es que éstos pueden lograr un mayor impacto si son parte de una estrategia más amplia de reducción de armas y de otras políticas de seguridad,

especialmente a nivel local. En ese sentido, las otras medidas que integran el Estatuto de Desarme brasileño y las políticas de seguridad a nivel estatal (ley seca, reformas policiales, etc.) contribuyeron, junto con algunas mejoras socioeconómicas, a que el impacto del plan de entrega voluntaria de armas fuera mayor en las ciudades de Río de Janeiro, pero especialmente en São Paulo (Dreyfus *et ál.*, 2008; Khan y Zanetic, 2005). En el caso argentino, sin conocer aún el impacto del plan dado lo reciente del mismo y la falta de datos consolidados (Concaro y Olaeta), se espera que éste se haya intensificado gracias a las medidas tomadas en relación a otros dos ejes: la reestructuración institucional del sistema de control de las actividades permitidas con armas de fuego y la mejora e intensificación de los mecanismos para la persecución del mercado ilegal, además de la reducción del circulante de armas en manos de la población civil.

Más allá de estos puntos en común, cada uno de los artículos sobre los planes de entrega voluntaria y desarme profundizan distintos ejes: en primer lugar, el de Concaro y Olaeta se centra en el plan de entrega de armas realizado en Argentina, en sus principales fortalezas, en algunas debilidades y, en particular, en los resultados del mismo (cantidad y tipo de armas entregadas, etc.), y no tanto en el impacto del plan, que aún consideran prematuro analizar debido a la falta de datos confiables. En segundo lugar, el artículo de Otamendi analiza las evaluaciones de impacto del Estatuto de Desarme y del programa de entrega voluntaria de armas de Brasil, con el fin de que las futuras evaluaciones de impacto de planes similares, especialmente el argentino, tengan en cuenta los criterios metodológicos seguidos en casos anteriores. Por último, el artículo de Mack, si bien destaca los resultados y el impacto logrado por el Estatuto de Desarme brasileño, señala falencias en su implementación con el fin de incrementar su eficacia y servir de guía a otros procesos similares en

la región. En todos los casos, los planes de recolección de armas buscan incidir tanto en la oferta de armas, al restringir algunas de sus fuentes, como en la demanda de las mismas, a partir de las campañas de concientización que buscan alertar sobre sus riesgos y desarticular los motivos de la demanda.

Tráfico de armas en Colombia y Guatemala: Orígenes, rutas y destinos

En cuanto a los artículos que analizan el tráfico ilícito de armas de fuego, esto es, el artículo de Carmen Rosa de León-Escribano (“Tráfico ilícito de armas y municiones: Guatemala y la región centroamericana”) y el de Katherine Aguirre Tobón (“El tráfico de armas en Colombia: Una revisión desde los orígenes a los destinos”), si bien se focalizan en la problemática en distintos países, tienen algunos puntos en común: más allá de ciertos detalles, las dos autoras parten de un esquema conceptual que organiza la evidencia empírica sobre tráfico de armas en función: i) del origen o fuente de las armas y, en términos generales, de su oferta; ii) de las rutas y de los medios de transporte utilizados por los fabricantes; y iii) de los destinos de las armas del tráfico ilegal, es decir, de su demanda.

En cuanto al origen, ambas autoras destacan: i) las armas excedentes de conflictos armados, especialmente de Centroamérica, pero también las armas de fuerzas paramilitares que no fueron completamente entregadas luego de procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y que están siendo utilizadas por “neoparamilitares” en Colombia (Aguirre Tobón); ii) el desvío de arsenales de armas de las fuerzas de seguridad del propio país o de otros países, algunas de las cuales estaban destinadas a la destrucción, habían sido incautadas en ilícitos o eran utilizadas como medio de trueque por otro equipamiento, pero por falta de controles y connivencia de las fuerzas de seguridad terminan alimentando el mercado ilegal de armas (De

León-Escribano); iii) las armas provenientes de las redes internacionales de traficantes de armas, donde los países de la región muchas veces actúan de puente o zona de tránsito; iv) las armas de fuego legales, filtradas al mercado ilegal, ya sea por la sustracción de las mismas a agentes de seguridad privada, transacciones entre intermediarios legales y compradores ilegales a través de certificados apócrifos o provenientes de la pérdida, robo o vencimiento de licencias de armas adquiridas legalmente; y v) las armas de fabricación artesanal.

Sobre las rutas de tráfico de armas, las autoras comparten el mismo diagnóstico: se han vuelto multidireccionales y cambiantes y no simples como eran antes, con armas yendo hacia el sur y drogas hacia el norte (De León-Escribano). Ambas autoras destacan la porosidad de las fronteras como un problema para el tráfico ilícito de armas, ya que, debido a su amplitud y características geográficas (selvas, extensos ríos, etc.), a la connivencia de la población y de las autoridades locales cuyos ingresos dependen en gran parte del contrabando, a los vacíos o zonas grises legales, a la falta de implementación de normas comunes y de coordinación intrarregional y a la falta de equipamiento tecnológico y de personal calificado, el control es escaso. En ambos casos, se mencionan rutas fluviales y terrestres, regiones selváticas de ocultamiento y grandes ciudades o ciudades fronterizas como lugar de venta.

Por último, en cuanto al destino, las autoras diferencian entre las armas destinadas a los grupos armados no estatales (guerrilleros, paramilitares y neoparamilitares), especialmente en Colombia, y las destinadas a la criminalidad organizada, delincuentes menores y civiles armados con armas ilegales, situación en la que los primeros demandan mayor cantidad de armas y más estandarizadas, y los segundos demandan armas de menor poder de fuego, de comercialización más fragmentada y de alta disponibilidad (Aguirre Tobón). En ambos artículos, las autoras tienen como propósito contribuir a la discusión sobre los controles actuales y futuros del tráfico ilícito de armas.

De la región a la comunidad

Ya en el plano regional e internacional, Khatchik DerGhougassian, en su artículo “Las armas livianas en la agenda internacional y el excepcionalismo americano: Estados Unidos y América Latina en la perspectiva conceptual de la securitización”, se pregunta por qué mientras en los países latinoamericanos tiende a converger la postura a favor de un régimen internacional de control con las políticas públicas internas de control de armas, dicha convergencia no estaría presente en los Estados Unidos, a pesar del apoyo público del presidente Barack Obama a favor del TCA. Para responder a dicha pregunta, el autor recurre a la perspectiva teórica de la securitización, dentro del paradigma del constructivismo social. Desde dicha perspectiva, el autor ensaya, a modo de respuesta, que la convergencia se produce especialmente en los países centroamericanos y sudamericanos porque allí se produjeron coaliciones entre los movimientos sociales y los Estados que lograron la securitización de las armas livianas, lo que no ocurrió en EE. UU. debido a la fuerte oposición planteada por el movimiento pro armas. De manera similar a los artículos sobre los planes de desarme, el autor plantea como el “actor securitizador” a la sociedad civil movilizadora, que, mediante redes de activistas transfronterizos, logró incluir a las armas livianas en la agenda internacional de seguridad.

El artículo libre de Chris Garcés, “El poder de la pólvora: Apuntes sobre la paramilitarización”, analiza desde una perspectiva cultural el documental *La Sierra* (2005), sobre los paramilitares en el barrio de Medellín del mismo nombre. A diferencia de los artículos anteriores, enfocados sobre una política pública (planes de desarme) o sobre un problema específico (tráfico ilícito), este ensayo contribuye a destacar la dimensión lúdica, de acción y autoritativa de la portación de armas de fuego: muestra cómo portar armas “se convierte en una fuente de sustento y un signo

de masculinidad para los jóvenes hombres que crecen en barrios urbanos deprimidos y marginales” (Garcés). De esta manera, el ensayo se encuentra en la línea de los estudios sobre los motivos de demanda de las armas de fuego (Atwood, Muggah y Widmer, 2005; Jackman, 2004; y, en América Latina: Lessing, 2005; Kosovsky, 2006; Otamendi, 2005; PNUD, 2003, entre otros), mostrando la importancia simbólica que las armas tienen para la construcción de la identidad de las personas en la comunidad.

Luego de la sección estadística, la entrevista al embajador Roberto García Moritán, actual presidente del Grupo Abierto de la Asamblea General de Naciones Unidas hacia un Tratado de Comercio de Armas y presidente del Comité Preparatorio de la Conferencia para el Tratado de Comercio de Armas, aborda, a partir de las preguntas formuladas por los autores de este número, los siguientes ejes: i) negociación, alcance y criterios del futuro TCA; ii) otras iniciativas internacionales y regionales sobre el tema (UNPoA, CIFTA y Grupo de Armas Pequeñas del Mercosur); y iii) el problema del control de armas en América Latina en general. La lectura de esta entrevista permite comprender las dificultades y potencialidades de un posible tratado sobre el tráfico de armas y de otras iniciativas a partir de uno de sus máximos protagonistas.

En la sección de reseñas de libros sobre la problemática de las armas de fuego en América Latina, se comentan tres publicaciones: 1) Sáenz Breckenridge, M. S. (comp.) (2008). *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*. San José de Costa Rica: FLACSO; 2) PNUD (2003). *Armas de fuego y violencia*. El Salvador: PNUD; y 3) DerGhougassian (comp.) (2007). *Las armas y las víctimas: Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

La primera publicación resulta de gran utilidad para el paneo general de la problemática de armas de fuego en el continente americano,

en cada subregión y en varios de sus países. La segunda, centrada en El Salvador, debido a su estrategia metodológica de triangulación, permite abordar el fenómeno desde diferentes ángulos, siendo especialmente valiosos los aportes en cuanto a la cultura y a la opinión pública sobre las armas. Por último, la tercera publicación, en la línea de su predecesora brasileña, *Brasil: As armas e as vítimas* (Fernandes, 2005), analiza el problema de la proliferación de armas de fuego y sus víctimas en la provincia de Buenos Aires, en los municipios de la provincia y en comparación con las demás provincias argentinas, mostrando asociación entre algunas variables macrosociales y los niveles de violencia armada.

Este número especial dedicado a las armas de fuego en América Latina permite realizar un balance parcial del problema en la región. Por un lado, contamos con algunos diagnósticos sobre la problemática desde el punto de vista de la oferta y de la demanda de armas. Por otro lado, encontramos los análisis de algunas políticas públicas al respecto. Este balance, aunque parcial, nos permite creer que, si bien el problema de las armas de fuego en la región es acuciante, dados los intereses, los motivos y la cultura dominante en un contexto de alta desigualdad, fragmentación social y corrupción estatal, sumado a las redes internacionales del crimen organizado, existen fuerzas sociales que han logrado organizarse e impulsar medidas para contrarrestarlo. A pesar del desánimo de algunos actores sociales que encuentran fuertes resistencias en los gobiernos nacionales, existen presiones desde los ciudadanos y negociaciones desde la esfera internacional que permiten creer en un nuevo impulso al control de las armas de fuego en la región. Como sabemos, la violencia responde a múltiples causas, muchas de ellas estructurales (Fajnzylber *et ál.*, 2002). Quitar las armas de fuego de las sociedades latinoamericanas permitirá, al menos, reducir la letalidad de los conflictos y contribuirá a encontrar vías más pacíficas de resolverlos. □

Bibliografía

- Atwood, R., R. Muggah y M. Widmer (2005). "Motivaciones y medios: Abordando la demanda de armas pequeñas". En *Piezas perdidas: Directivas para reducir la violencia armada a través del proceso de la ONU para el control de armas pequeñas*: 91-102. Ginebra: Centro para el Diálogo Humanitario.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Human Rights Watch (HRW) (1998). *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA. Consultado el 11 de agosto de 2010. Disponible en http://www.cels.org.ar/common/documents/CELS_HRW.pdf
- Cukier, W. (2002). "Small arms and light weapons: A public health approach". *The Brown Journal of World Affairs*, IX, 1: 261-280.
- DerGhougassian, K. (comp.) (2007). *Las armas y las víctimas: Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- DerGhougassian, K. y D. M. Fleitas (2007). "Violencia y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires". En *Las armas y las víctimas: Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina*, K. DerGhougassian (comp.): 13-38. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Dhanapala, J. (2002). "Multilateral cooperation on SALW: From crisis to collective response". *The Brown Journal of World Affairs*, IX, 1: 163-171.
- Dreyfus, P., M. de Sousa Nascimento y L. E. Guedes (2008). "Voluntary small arms collection in a non-conflict country: Brazil and the experience of Rio de Janeiro". En *Small arms in Rio de Janeiro: The guns, the buyback, and the victims, Special Report 9*, P. Dreyfus, L. E. Guedes, B. Lessing, A. R. Bandeira, M. de Sousa

- Nascimento y P. Silveira Rivero: 25-56. Ginebra: Small Arms Survey, Viva Rio, ISER.
- Duggan, M. (2001). "More guns, more crime". *Journal of Political Economy*, 109, 5: 1086-1114.
- Fajnzylber, P., D. Lederman y N. Loayza (2002). "Inequality and violent crime". *Journal of Law and Economics*, 45: 1-40.
- Fernandes, R. C. (coord.) (2005). *Brasil: As armas e as vítimas*. Río de Janeiro: 7Letras.
- Fleitas, D. M. y A. Otamendi (2007). "Homicidios, suicidios y uso de armas de fuego en las provincias argentinas". En *Las armas y las víctimas: Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina*, K. DerGhougassian (comp.): 65-88. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Hemenway, D. y M. Miller (2002). "Association of rates of household handgun ownership, lifetime major depression, and serious suicidal thoughts with rates of suicide across US census regions". *Injury Prevention*, 8: 313-316.
- Jackman, D. (2004). *Conflict resolution and lessening the demand for small arms*. Ginebra: Oficina de los Cuáqueros para las Naciones Unidas.
- Kahn, T. y A. Zanetic (2005). "O papel dos municípios na segurança pública". *Estudos Criminológicos*, 4: 1-68. Consultado el 7 de mayo de 2010. Disponible en http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/downloads/manual_estudos_criminologicos_4.pdf
- Kellermann, A. L., F. P. Rivara, G. Somes, D. T. Reay, J. Francisco, J. Gillentine Banton, J. Prodzinski, C. Fligner y B. B. Hackman (1992). "Suicide in the home in relation to gun ownership". *New England Journal of Medicine*, 327: 467-472.
- Killias, M. (1993). "International correlations between gun ownership and rates of homicide and suicide". *Canadian Medical Association Journal*, 148: 1721-1725.
- Kosovsky, D. (2006). *El ciudadano Sheriff*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Lessing, B. (2005). "The demand for firearms in Rio de Janeiro". En *Brazil: The guns and the victims*, Rubem César Fernandes (ed.): 202-220. Río de Janeiro: Viva Rio.
- Londoño, J. y R. Guerrero (1999). *Violencia en América Latina: Epidemiología y costos*. Washington D. C.: Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank.
- Muggah, R. y P. Batchelor (2002). *'Development held hostage': Assessing the effects of small arms on human development*. Nueva York: PNUD.
- Ostrom, E., R. B. Parks, S. L. Percy y G. P. Whitake (1979). "Evaluating police organization". *Public Productivity Review*, 3, 3: 3-27.
- PNUD (2003). *Armas de fuego y violencia*. El Salvador: PNUD.
- Sáenz Breckenridge, M. S. (comp.) (2008). *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*. San José de Costa Rica: FLACSO.
- Small Arms Survey (2003). *The Small Arms Survey 2003*. Oxford: Oxford University Press.
- Stohl, R. y D. Tuttle (2008). "The small arms trade in Latin America". *NACLA Report on the Americas*, 41, 2: 14-20. Consultado el 11 de agosto de 2010. Disponible en http://www.cdi.org/pdfs/Small_Arms_Latin_America.pdf

Resumen / Summary

Las armas livianas en la agenda internacional y el excepcionalismo americano: Estados Unidos y América Latina en la perspectiva conceptual de la securitización

Light weapons on the international agenda and the American exceptionalism: The United States and Latin America from the conceptual perspective of the securitization pp. 23-35

Khatchik DerGhougassian

Resumen

El ensayo tiene dos propósitos: aplicar la teoría de la securitización para estudiar la problemática de las armas livianas en la agenda internacional y, con base en los argumentos de esta aplicación, comparar las posturas de Estados Unidos con las de los demás países del continente, sobre todo los de América Latina. El ensayo no pretende abordar la comprobación empírica de los argumentos, sino más bien dar los primeros pasos en el estudio de la problemática de las armas livianas desde una nueva perspectiva teórica y determinar su utilidad para una eventual elaboración de un proyecto de investigación más completo y abarcador.

Palabras clave: *securitización, armas livianas, movilización social, amenaza existencial, objeto de referencia.*

Abstract

The aim of this paper is twofold. First, to apply the securitization perspective to the study of the problematic of small arms and light weapons on the international agenda; second, to use the main conceptual arguments of this application to compare the U.S. position with the rest of the countries on the American continent with a particular emphasis on Latin America. The article does not pretend bringing strong empirical analysis to the conceptual elaboration, yet it ambitions to open a new space in the study of the light weapons from a theoretical perspective that has not been so far applied to this particular issue, and to judge its utility for future lines of research and theory refinement.

Keywords: *securitization, small arms, social mobilization, existential threat, object of reference.*

El tráfico de armas en Colombia: una revisión desde los orígenes a los destinos

Arms trafficking in Colombia: A review from the origins to destinations

Katherine Aguirre Tobón

pp. 36-59

Resumen

Este artículo aborda el tráfico de armas en Colombia en tres componentes: los orígenes, las rutas y los destinos. En los orígenes del tráfico se consideran las regiones de donde pueden provenir las armas y los contextos que permiten la existencia de un stock de éstas, que forman parte del mercado ilegal. En segundo lugar se describen las posibles rutas utilizadas por los traficantes y, por último, se identifican los destinos de las armas del tráfico ilegal.

Palabras clave: *tráfico de armas, armas de fuego, Colombia, grupos armados no estatales, criminalidad organizada.*

Abstract

This paper reviews the arms trafficking in Colombia taking into account three components. The first one, the origin of the traffic, where the arms come from, and the context that allows the existence of a stock of the black market of arms. The second one describes the possible routes used by the traffickers. To finalize, this paper identifies the destination of the arms smuggling in Colombia.

Keywords: *arms trafficking, firearms, Colombia, Non-state armed groups, organized crime.*

**Violencia armada y el desarme de la sociedad civil.
El caso de la República Argentina**

Armed Violence and Desarmament Plan. Argentina's case

pp. 60-76

Carola Concaro y Hernán Olaeta

Resumen

El artículo analiza la situación de Argentina en relación con el problema de la violencia armada y la campaña de desarme nacional realizada al respecto. En primer lugar aborda la compleja cuestión de la medición de la violencia armada, en particular tomando como referencia las estadísticas oficiales y los instrumentos de medición existentes en la Argentina. En segundo lugar describe las experiencias del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, su marco regulatorio y la sistematización de los principales datos obtenidos. Finalmente, repasa la situación regional en la materia, en particular en el Mercosur.

Palabras clave: *armas, estadísticas oficiales, plan desarme, evaluación.*

Abstract

The article analyzes the situation of Argentina in relation to the problem of armed violence and the national disarmament campaign carried out in this regard. In first addresses the complex issue of measuring armed violence, in particular with reference to official statistics and existing measurement instruments in Argentina. Second describes the argentinian experience in disarmament and the most important results. Finally reviews the regional situation in the field, particularly in the MERCOSUR.

Keywords: *Firearms, oficial statistics, disarmament plan, evaluation.*

Tráfico ilícito de armas y municiones: Guatemala y la región centroamericana

Illicit Arms and Ammunition Trafficking: Guatemala and Central American Region

pp. 77-92

Carmen Rosa de León-Escribano

Resumen

Las armas y municiones transitan ilícitamente por la región centroamericana. En este artículo se parte desde la situación en Guatemala para describir modalidades del tráfico, los tipos de armas, los usuarios y los demandantes de las mismas, así como las circunstancias que favorecen el mantenimiento del mercado ilegal en la región. También se presenta la forma en que operan los intermediarios, con base en casos reales sucedidos entre diferentes actores regionales. Se trata un caso paradigmático de trueque de armas entre Nicaragua y Panamá que terminó en manos de paramilitares colombianos, en el que actuó de intermediaria una empresa guatemalteco-israelí. Este hecho fue investigado por la misma Organización de Estados Americanos (OEA). Se plantean las conexiones que pueden llegar a tener estas empresas intermediarias y la forma en que siguen operando en Guatemala y en la región.

Palabras clave: *tráfico ilícito de armas y municiones, crimen organizado, fronteras.*

Abstract

Weapons and ammunitions flow illicitly by the Central American region. This article starts from the situation in Guatemala to describe traffic patterns, types of weapons, users, and arms demanders, as well as the situations that favor the maintenance of the illegal market in the region. It also presents the way in which brokers operate, based on actual cases occurred between different regional actors. It treats a paradigmatic case of exchange of weapons between Nicaragua and Panama that finished in the hands of paramilitary Colombian groups, being an intermediary a Guatemalan-Israeli company. This affair was investigated by the OAS. The article shows the connections that can get these intermediaries and the form in which they continue operating in Guatemala and the region.

Keywords: *weapons and ammunition illicit traffic; organize crime, borders.*

Implementación del Estatuto de Desarme en Brasil: Del papel a la práctica

Implementing Brazil's 'Disarmament Statute': Putting law into practice

Daniel Mack

pp. 93-105

Resumen

En diciembre de 2003, después de una intensa presión y movilización popular, el Congreso Nacional de Brasil aprobó la Ley 10826 —conocida como el Estatuto de Desarme— para reforzar el control sobre las armas en circulación en el país. Los resultados se dieron de inmediato: cinco mil vidas salvadas durante el primer año en vigor de la ley, lo que significó una disminución de la tasa de homicidios en Brasil por primera vez en más de una década. Seis años más tarde, el Instituto Sou da Paz presenta un nuevo estudio que evalúa la aplicación de las medidas establecidas por el Estatuto de Desarme y ofrece recomendaciones a las instancias gubernamentales responsables, con la intención de garantizar la aplicación integral de la ley, para que se pueda prevenir otras miles de muertes.

Palabras clave: *control de armas, Brasil, legislación, implementación, violencia armada, Estatuto de Desarme.*

Abstract

In December of 2003, after intense popular pressure, Brazil's Congress approved the law known as the "Disarmament Statute" to strengthen control over the guns in circulation in the country. The results came immediately: five thousand lives saved during the law's first year in effect, meaning a decrease of the homicide rates in Brazil for the first time in over a decade. Six years later, Instituto Sou da Paz presents a new study evaluating the implementation of the measures established by the Disarmament Statute and offering recommendations to the responsible governmental instances, intending to guarantee the legislation is fully implemented, in hopes further thousands of deaths can be prevented.

Keywords: *gun control, Brazil, legislation, implementation, armed violence, Disarmament Statute.*

Las evaluaciones de impacto de los planes de recolección de armas en Brasil: Alcances y limitaciones

Impact Evaluation of Weapons Collection Programs in Brazil: Virtues and difficulties

pp. 106-119

Alejandra Otamendi

Resumen

El artículo realiza una síntesis de evaluación de los estudios que evalúan el impacto del Estatuto de Desarme y del Plan de Entrega Voluntaria de Armas en la violencia en Brasil (2003-2005). La dificultad para aislar el impacto neto que tuvieron dichas medidas en un fenómeno multicausal como la violencia requiere un diseño de evaluación complejo. De las evaluaciones analizadas, se destacan los diseños cuasi experimentales que comparan series temporales y que, a través de modelos multivariados, incluyen explicaciones complementarias sobre el descenso de la violencia. A partir de las evaluaciones más rigurosas, se puede concluir que los planes de recolección de armas son efectivos para reducir la violencia si son combinados con otras medidas de seguridad y con mejoras socioeconómicas, especialmente a nivel estatal.

Palabras clave: *planes de recolección de armas, evaluaciones, metodología, Brasil.*

Abstract

The paper carries out an evaluation synthesis of the studies that evaluate the impact of the “Statute of Disarmament” and the gun buy-back program in violence in Brazil (2003-2005). The difficulty to isolate the impact that such policies had in a multicausal phenomenon as violence requires a complex evaluation design. Among the analyzed evaluations, we outline the quasi-experimental designs that compare time series and that, by multivariate models, include complementary explanations of violence reduction. Based on the most rigorous evaluations, it is possible to conclude that weapons collection programs are effective to reduce violence if they are combined by other measures of safety and by socioeconomic improvements, especially at state level.

Keywords: *weapon collection programs, evaluations, methodology, Brazil.*

El poder de la pólvora: apuntes sobre la paramilitarización

Firepower & Paramilitarization

pp. 123-133

Chris Garcés

Resumen

Este ensayo analiza los efectos de amplio alcance de la proliferación de las armas de fuego y la posesión de armas de mano usando una película etnográfica sobre las formaciones paramilitares en Colombia. Explorando las dimensiones autoritativas y de acción de la portación de armas y su violencia espectral, se demuestra cómo el “poder de la pólvora” cambia las distinciones de género y generacionales a través de los barrios periurbanos, tal vez especialmente cuando se despliega para consolidar intereses privados. La portación normativa de armas se convierte en un signo de masculinidad y una fuente garantizada de sustento para hombres jóvenes que viven en La Sierra, Medellín, lo que revela un nivel en el cual no sólo las relaciones paramilitares sino las relaciones estatales ordinarias naturalizan el poder de la pólvora dentro y fuera de las comunidades locales, un aspecto políticamente central pero peligroso del emergente orden público-privado.

Palabras clave: *armas de mano, paramilitares, violencia, soberanía, Estado, Colombia.*

Abstract

This article examines the ethnographic film *La Sierra*, contextualizing its documentary account of paramilitary violence in Colombia against a wider backdrop of local and interstate transformations, as well as the inefficacy of political critique to mitigate armed cruelties. In particular, I demonstrate the urgency of rethinking the firearm in today's world as a troublesome masculinist social technology of and for the rearrangement of gendered and generational differences amongst its primary users: the urban and working class poor.

Keywords: *firearms, paramilitaries, violence, sovereignty, State, Colombia.*



Investigación

Foto por: Diego Fleitas, APP

Las armas livianas en la agenda internacional y el excepcionalismo americano: Estados Unidos y América Latina en la perspectiva conceptual de la securitización

Light weapons on the international agenda and the American exceptionalism: The United States and Latin America from the conceptual perspective of the securitization

■ Khatchik DerGhougassian¹

Resumen

El ensayo tiene dos propósitos: aplicar la teoría de la securitización para estudiar la problemática de las armas livianas en la agenda internacional y, con base en los argumentos de esta aplicación, comparar las posturas de Estados Unidos con las de los demás países del continente, sobre todo los de América Latina. El ensayo no pretende abordar la comprobación empírica de los argumentos, sino más bien dar los primeros pasos en el estudio de la problemática de las armas livianas desde una nueva perspectiva teórica y determinar su utilidad para una eventual elaboración de un proyecto de investigación más completo y abarcador.

Palabras claves: securitización, armas livianas, movilización social, amenaza existencial, objeto de referencia.

Abstract

The aim of this paper is twofold. First, to apply the securitization perspective to the study of the problematic of small arms and light weapons on the international agenda; second, to use the main conceptual arguments of this application to compare the U.S. position with the rest of the countries on the American continent with a particular emphasis on Latin America. The article does not pretend bringing strong empirical analysis to the conceptual elaboration, yet it ambitions to open a new space in the study of the light weapons from a theoretical perspective that has not been so far applied to this particular issue, and to judge its utility for future lines of research and theory refinement.

Keywords: securitization, small arms, social mobilization, existential threat, object of reference.

¹ Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés, integrante del módulo Jean Monnet de Estudios Europeos.

Introducción: Una nueva perspectiva para estudiar las armas livianas como problema de seguridad internacional

El ingreso de las armas livianas en la agenda internacional en la década de los noventa es considerado como una de las consecuencias del fin de la Guerra Fría y el cambio paradigmático en el entendimiento del concepto de seguridad que el fenómeno provocó. Luego de casi cuatro décadas de enfoque exclusivo a las armas estratégicas en las negociaciones de control armamentista, el Registro de las Armas Convencionales de las Naciones Unidas, establecido por la Resolución 46/36L de la Asamblea General del 6 de diciembre de 1991, titulada *Transparencia en materia de armamentos*, definió siete nuevas categorías de armamentos, invitando a los miembros a proporcionar voluntariamente informes anuales de transacciones, incluyendo transferencias de carros de combate, vehículos blindados, sistemas de artillería de gran calibre, aviones de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra y misiles o lanzamisiles.

Es discutible el verdadero impacto del Registro como instrumento de control internacional de armas, pero brindó la oportunidad de expandir la agenda hacia la categoría de las armas livianas. Como se sabe, fue el entonces secretario general de la ONU, Butros Butros-Ghali, quien en el informe *Suplemento de una agenda para la paz*, de 1995, incluyó el tema en la agenda de la Asamblea General. Esta última apoyó la propuesta y el 12 de diciembre de 1995 emitió la resolución 50/70B, pidiendo al secretario general un informe sobre las armas livianas. Un grupo de expertos convocado por Butros-Ghali preparó el informe *Desarme general y completo: Armas livianas* y lo presentó a la Asamblea General el 27 de agosto de 1997. La Asamblea estableció la fecha de julio de 2001 para una sesión especial de la

ONU dedicada al comercio ilícito de armas pequeñas y livianas y todos sus aspectos (resolución 5/77E del 4 de diciembre de 1998).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, del 9 al 20 de julio de 2001, entonces, puede ser considerada como el evento que inauguró la inclusión oficial de las armas livianas en la agenda de seguridad internacional. En términos prácticos, la Asamblea General estableció un Programa de Acción que, luego de un período de estancamiento, en diciembre de 2006 adoptó la propuesta original de 2003 del Premio Nobel de la Paz y ex presidente de Costa Rica, Oscar Arias, de un Tratado de Comercio de Armas² (Resolución 61/189) con el objetivo de establecer normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales. Si para el 2012 se concretare un TCA, que, por la naturaleza del documento y a diferencia del Programa de Acción, será vinculante para todos los países que lo ratifiquen, entonces se podrá concluir que el primer régimen internacional de control de armas livianas habrá nacido.

Esta perspectiva es, por ahora, la máxima instancia de normativización de las transferencias de armas livianas. No estará, como lo había anticipado Andrew J. Pierre, sujetado a inspecciones, como el Tratado de No Proliferación Nuclear; será más bien un régimen multifacético con instituciones e iniciativas complementarias de las cuales ninguna podría resultar adecuada por sí sola. Un esfuerzo conjunto, sin embargo, podría lograr una mejor administración del comercio internacional de armas “para reducir el riesgo del traspaso de armas peligrosas y desestabilizadoras y de otras consecuencias indeseadas”³ (Pierre, 1997: 428).

2 TCA o ATT, por sus siglas en inglés.

3 Original del texto en inglés, traducción libre del autor. La misma modalidad se aplicará a lo largo del ensayo a todos los textos cuyo original no sea en español.

Siete países —Argentina, Australia, Costa Rica, Finlandia, Japón, Kenia y Reino Unido— prepararon el borrador de la propuesta del TCA, que, luego de su presentación el 18 de octubre de 2006, recibió el voto a favor de 153 Estados miembros; 24 países se abstuvieron y uno, Estados Unidos, votó en contra. Con la excepción de Venezuela, que se abstuvo de votar, todos los países del continente americano menos Estados Unidos apoyaron la propuesta. La administración de George W. Bush —que desde el inicio del proceso de la discusión del tema de las armas livianas en la ONU se había opuesto, primero, a la inclusión de la temática en la agenda internacional y, luego, había adoptado una postura de fuertes reservas con respecto al Programa de Acción, contribuyendo a su estancamiento hasta 2006— explicó su oposición a la propuesta por su preferencia al fortalecimiento⁴ de las leyes y medidas internas, por considerarlas más eficientes que un régimen internacional. Con la asunción al poder de Barack Obama en enero de 2009, se produjo un cambio de la postura pasiva, si no negativa, de Washington con respecto a los esfuerzos internacionales de generación de normas, garantizando mayores niveles de control a la transferencia de las armas livianas. Así, la secretaria de Estado, Hillary Clinton, declaró el 14 de octubre del mismo año el apoyo de la nueva administración a la propuesta del TCA (Epps, 2009). En una conferencia pública el 18 de febrero de 2010, y en vísperas de la reunión en Naciones Unidas sobre el tema, la subsecretaria para los Asuntos de Control de Armas y Seguridad Internacional, Ellen Tauscher, prometió que Estados Unidos trabajará con las Naciones Unidas para concretar el proceso en 2012⁵.

4 El concepto que se usa en inglés es *enforcement*, de difícil traducción al español. En este texto se usará “fortalecimiento”, aunque “empoderamiento” o “cumplimiento” también se acercarán al sentido de *enforcement*.

5 El texto de la ponencia de la Subsecretaria está en el sitio de Internet del Departamento

Con la decisión de apoyar el proceso de la creación del TCA, la administración de Obama parece terminar con la brecha que separó a Estados Unidos del resto de los países del hemisferio occidental con respecto al tema de las armas livianas. La movida no sólo refleja una coherencia con la postura de Obama a favor de la reactivación de la política de no proliferación nuclear, sino también es significativa en tiempos de plena expansión de la llamada “guerra contra las drogas” en México, donde las drogas ilícitas van para el norte mientras que las armas producidas en Estados Unidos hacen su camino hacia el sur, fomentando la violencia en que el país ha caído.

Aun así, el giro político de Obama no goza de un consenso general ni en los círculos políticos, ni en la sociedad en general. Al contrario, los sectores conservadores, de larga tradición de apoyo a la tenencia libre de armas, en virtud, según se muestran convencidos, de un derecho constitucional garantizado por la polémica Segunda Enmienda⁶, empezaron a advertir sobre las supuestas “amenazas” de un eventual TCA con la participación de Estados Unidos, y llaman a retirarse del Programa de Acción si su desarrollo hacia un tratado se torna inevitable (Bromund y Kopel, 2010). Más aún, un eventual acercamiento de Washington con los demás países americanos para asegurar el éxito del TCA no significa todavía la convergencia entre una postura internacional a favor de la consolidación de las medidas de control, por un lado, y, por el otro, políticas públicas internas que señalan la voluntad de considerar las fallas de la legislación sobre armas y el abandono del argumento “No se necesitan leyes nuevas, sólo el fortalecimiento de las ya existentes”, que Dennis Henigan, vicepresidente de Brady Center, caracteriza como “falacia” (2010).

¿Cómo se explica el distanciamiento entre

de Estado: <http://www.state.gov/t/us/136849.htm>. Consulta realizada el 3-08-2010.

6 Para un debate comprensible de la interpretación de la Segunda Enmienda, ver Malcolm (2001) y Wills (2001).

Estados Unidos y los demás países americanos con respecto a la política de control de armas livianas? ¿Por qué, mientras que desde mediados de los noventa en los países latinoamericanos y Canadá la convergencia entre políticas públicas internas de control y posturas a favor de un régimen internacional para la transferencia de armas livianas es notable, en Estados Unidos, desde el ascenso de los republicanos en la política nacional —primero con el triunfo electoral en la Cámara de Representantes y el Congreso en 1996, y luego en los dos mandatos presidenciales de George W. Bush—, la tendencia ha sido marcadamente la opuesta? ¿El cambio de la postura de la administración de Obama significa también un giro en la sociedad y política interna de Estados Unidos en la misma dirección?

Una primera consideración podría apuntar a la importancia que tiene la industria armamentista en Estados Unidos. Según los datos de la Red Internacional de Acción contra las Armas Pequeñas (IANSA, por sus siglas en inglés), entre 1993 y 2000 Estados Unidos se convirtió en el mayor exportador de armas en el mundo, y sus ventas, especialmente a países en desarrollo, alcanzaron la cifra de 61 500 millones de dólares⁷.

El argumento, sin embargo, no proporciona una explicación acabada de la política de fuertes reservas de Estados Unidos con respecto a un régimen de control internacional. De hecho, aunque comparativamente muy lejos de las cifras de producción y venta de la industria armamentista estadounidense, Brasil es, dentro de los países del continente americano, el segundo mayor productor y exportador de armas livianas. Gracias a una activa colaboración entre el Estado y las empresas privadas desde los setenta, se ha posicionado en el mercado global de armamentos (Dreyfus, Lessing y Purcena, 2005). No obstante, y a diferencia de Estados Unidos, Brasil no ve una contradicción entre la consolidación de los

regímenes de control interno e internacional y la producción y el comercio de las armas.

Tampoco convence el argumento de la caída histórica de las tasas de homicidios en Estados Unidos en la década de los noventa, mientras que en el mismo período la delincuencia violenta se transforma en la principal preocupación de la ciudadanía en los países latinoamericanos. En primer lugar, durante la década de los noventa, Estados Unidos sufrió varios episodios de violencia letal con armas livianas, incluyendo una “epidemia” de tiroteos en las escuelas (Newman et al., 2004); pero, a diferencia de Canadá, por ejemplo, ninguno de estos episodios generó un proceso de restricción al acceso a armas. Por el contrario, parecería que en Estados Unidos, fronteras adentro, la tendencia fuera más bien hacia la flexibilización del régimen de adquisición de armas; aun después del 11 de septiembre de 2001. En segundo lugar, la violencia delictiva podría también incentivar a los ciudadanos a armarse con la ilusión de poder “defenderse” contra los delincuentes, lo que, de hecho, es un argumento que se refleja en el supuesto de los defensores del derecho de tenencia de armas con base en la Segunda Enmienda de la Constitución estadounidense: “No son las armas las que matan; la gente mata”.

La “cultura de armas”, finalmente, ¿podría proporcionar una explicación de esta brecha? En otras palabras, ¿es la aparentemente mayor tolerancia a la tenencia de armas en Estados Unidos consecuencia de una “cultura nacional” de armas celebrada en mitos, novelas, películas y perfiles de héroes? La respuesta es por lo menos controvertida, porque, tal como lo demostró Bellesiles, esta supuesta cultura nacional de armas no nace de la nada, sino que es consecuencia de la emergencia de una industria armamentista después de la Guerra Civil y la dinámica de una economía de oferta en un mercado interno en plena expansión (2000).

En este ensayo propongo explicar las tendencias divergentes entre las actitudes oficiales y sociales con respecto a las armas livianas de

7 Ver <http://www.iansa.org/regions/namerica/namerica.htm>. Consulta realizada el 3-08-2010.

Estados Unidos y los países latinoamericanos, desde la perspectiva teórica de la securitización. El argumento central del trabajo sostiene que las políticas públicas de mayor control de armas y más restricciones a su accesibilidad se explican más por el éxito de los procesos de securitización que por la presencia de una industria de armamentos, la correlación entre tasas de homicidios y circulación de armas o la persistencia de una “cultura de armas”. No se descarta, por supuesto, el impacto de cada uno de estos y otros factores, pero, según se demostrará, el cuadro analítico de la securitización proporciona una explicación mucho más abarcadora de la construcción y consolidación de políticas de control. Más aún, como la perspectiva remite a procesos sociales, los elementos explicativos permiten también pensar en propuestas de acción.

Empiezo presentando brevemente la teoría y el cuadro analítico de la securitización propuesto por Buzan, Weaver y De Wilde (1998). Luego explico la aplicación de la teoría en el caso de las armas livianas y defino los elementos del cuadro que sirven para el análisis. En la tercera sección aplico la perspectiva analítica a los casos de Estados Unidos y los países latinoamericanos, para resaltar el factor que mejor explica la diferencia en este ejercicio comparativo. En mis conclusiones propongo algunas reflexiones acerca de posibles dinámicas interactivas entre distintos niveles de análisis —en particular, el interno y el internacional—, para enfocar la importancia del carácter interméstico —es decir, a la vez doméstico (interno) e internacional— de la problemática de las armas livianas.

La perspectiva de la securitización: Condiciones y políticas

Tradicionalmente, el concepto de seguridad internacional se entendió casi exclusivamente en referencia con la guerra y la soberanía estatal. Este entendimiento, muy probablemente derivado de las teorías hobbesiana y

weberiana del Estado territorial moderno — que nace de un proceso contractual que le da al Estado el monopolio del legítimo uso de la fuerza dentro de las fronteras geográficas de la soberanía— suponía también un control casi absoluto en la definición de la amenaza. Como corolario de esta lógica conceptual, la amenaza de las armas se formulaba siguiendo las consideraciones de la racionalidad del balance de poder (DerGhougassian, 2010). Pero, desde los setenta, varios eventos, tales como cuestiones económicas y medioambientales y, a partir sobre todo de los noventa, temas vinculados a la identidad y la transnacionalización del crimen organizado vinieron ya imponiendo la necesidad de ampliar el entendimiento del concepto de seguridad internacional más allá de la lógica restrictiva de la soberanía estatal.

La necesidad de ampliar el entendimiento conceptual de la seguridad, entonces, es consecuencia de la ampliación de la agenda internacional. El esfuerzo más notable de la conceptualización de esta ampliación es el cambio de la perspectiva analítica del entendimiento de la seguridad en su “naturaleza” a la consideración del proceso que termina colocando un tema en la agenda de seguridad. Con el sello teórico del constructivismo social, esta nueva perspectiva desarrollada en la Escuela de Copenhague se formuló como “securitización”. En su sentido más elemental, la nueva perspectiva seguía considerando a la seguridad como un concepto que remite a amenaza y vulnerabilidades. Es decir, un tema se dice “de seguridad” cuando implica una amenaza existencial a un objeto de referencia que se encuentra en una situación de vulnerabilidad frente a la amenaza. A diferencia, sin embargo, del análisis tradicional-positivista, la perspectiva de la securitización no contempla la amenaza en su “naturaleza”. Una amenaza, en otras palabras, no se entiende de por sí; la define un actor que, a su vez, urge la adopción de medidas de emergencia, traspasando las reglas para tratar del asunto.

Partiendo de esta base, Buzan, Waever y De Wilde (1998) han desarrollado un cuadro de análisis del proceso de securitización compuesto de niveles, sectores y regiones. Los primeros son objetos de análisis definidos por su escala espacial. Incluyen: (i) sistemas internacionales; (ii) subsistemas internacionales (regiones, organizaciones, etc.); (iii) unidades (naciones, Estados, empresas, etc.); (iv) subunidades (burocracias, *lobbies*, etc.); y (v) personas. Los sectores identifican la tipología de la interacción. El sector militar trata las relaciones coercitivas; el sector político se refiere a las relaciones de autoridad, gobernabilidad y reconocimiento; el sector económico identifica las relaciones comerciales, de producción y finanzas; el sector societario se preocupa por cuestiones de identidad colectiva; y el sector medioambiental define las relaciones entre la actividad de los seres humanos y la biósfera. Las regiones, finalmente, denominan un aspecto particular de la pos-Guerra Fría, considerando que, al caer la estructura bipolar, la dinámica internacional se entiende mejor en el contexto de los complejos regionales de seguridad.

Niveles, sectores y regiones constituyen instrumentos conceptuales para analizar el proceso de securitización de un asunto. La securitización, entonces, enfoca la particular política intersubjetiva de la definición de un asunto en la agenda de la seguridad, diferenciándolo de un tema en la agenda política normal. La dinámica intersubjetiva implica también la identificación de los actores de seguridad y su distinción de los objetos de referencia (Buzan, Waever y De Wilde, 1998: 19). En este sentido, en principio, cualquier tema público puede ser securitizado y este proceso se estudia a través de los discursos y las constelaciones políticas. Una exitosa securitización, por lo tanto, tiene tres componentes, o se da en tres pasos: (i) la definición de una amenaza existencial; (ii) la propuesta de una acción de emergencia; y (iii) la consideración de los

impactos en las relaciones entre las unidades cuando no se respetan las reglas (Buzan et al., 1998: 26).

El cuadro analítico de la securitización, por otra parte, distingue entre tres elementos: objetos de referencia, actores de securitización y actores funcionales. El objeto de referencia es aquel que es percibido enfrenando una amenaza existencial. Tradicionalmente, el objeto referencial ha sido el Estado, pero ampliando el concepto de seguridad se puede incluir otras colectividades, sin por lo tanto disminuir su importancia; se trata, simplemente, de distinguir entre asuntos Estado-céntricos y otros dominados por el accionar del Estado con la participación, a menudo en términos de competencia, de otros actores. El actor de securitización, a su vez, es un individuo o grupo que compone el discurso de seguridad. Sin embargo, el actor no tiene relevancia sin una “audiencia” a la cual dirigirse. En todo caso, es al analista a quien cabe la tarea de determinar objetivamente el éxito o fracaso de la securitización. El actor funcional, finalmente, es aquel que afecta el proceso de securitización.

El análisis desde la perspectiva de la securitización revela en primer lugar la irrelevancia relativa de la pregunta acerca de si un asunto es de seguridad o no, o si una amenaza es real o existe tan sólo en la mente o el imaginario de los actores. El estudio de la seguridad en el sentido del estudio de los discursos y las constelaciones políticas es la “política de poder de un concepto” (Buzan et al., 1998: 32). La pregunta más importante, por lo tanto, es si es una buena idea incluir un asunto en la agenda de seguridad y manejarlo en el contexto de la “política del pánico”, exigiendo medidas de urgencia, o tratarlo en una agenda política normal (Buzan et al., 1998: 34).

La utilidad del análisis desde la perspectiva de la securitización es relevante sobre todo para el entendimiento del proceso político y la identificación de los actores involucrados. Una vez exitosamente securi-

tizado, un asunto se encuentra colocado en una agenda política normal en el sentido en que será tratado de acuerdo a un conjunto de reglas y normativas ya definidas y consensuadas que en el proceso de securitización habían sido formuladas como medidas de excepción. Es bastante raro que el consenso en torno de reglas y normas inicialmente formuladas como medidas de urgencia sea absoluto; la dinámica de la securitización y de la dessecuritización es permanente y hasta dialéctica, si consideramos que el proceso implica una competencia, o lucha por el poder, entre los partidarios de la colocación de un asunto en la agenda de seguridad y aquellos que se oponen. Esta dialéctica de securitización/dessecuritización no ha sido abordada aún plenamente en el debate teórico-conceptual, pero es importante distinguir entre el carácter de urgencia y la “política de pánico” que implica la securitización y el concepto de “estado de excepción” desarrollado por Agamben (2004).

No hay dudas de que la exitosa securitización de cualquier asunto termina adquiriendo un carácter estructural con un impacto duradero y condicionante sobre los procesos sociales y económicos, y termina generando una cultura política; el estado de excepción, en este sentido, debería entenderse como el caso extremo de una securitización generalizada de la existencia, promovida por un Estado absolutista. Las medidas de urgencia que incluye una propuesta de securitización no necesariamente se derivan a un estado de excepción, pues en principio no implican la detención de toda regla o norma constitucional. Por otra parte, una exitosa formulación conceptual de la dialéctica securitización/dessecuritización muy probablemente necesitaría la consideración del impacto del factor de riesgo en las sociedades posindustriales (Beck, 2006; Rasmussen, 2006).

El presente estudio no pretende explicarse a estas áreas aún no exploradas de la teoría de securitización. Las observaciones tan sólo tienen como objetivo dejar cons-

tancia de la riqueza que el análisis de las armas livianas como tema de seguridad puede adquirir si se lo considera desde la perspectiva de la securitización. La próxima sección propone una reflexión acerca de la securitización de las armas livianas básicamente aplicando el cuadro de análisis definido por Buzán, Weaver y De Wilde. El objetivo es determinar la formulación de la amenaza, el objeto de referencia, los actores de securitización y los actores funcionales, y, luego, en la otra sesión, comparar la securitización de las armas livianas en Estados Unidos y el resto de los países americanos para enfocar el elemento crítico de la aparente divergencia de las posturas en la temática.

La amenaza de las armas livianas: Éxitos y limitaciones del proceso de securitización

El proceso de la inclusión de las armas livianas en la agenda internacional se definió y se desarrolló en el contexto de la ONU. El antecedente inmediato que alentó la movilización mundial de control de las armas livianas ha sido la exitosa Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas (ICBL, por sus siglas en inglés), que empezó oficialmente en octubre de 1992 y culminó en 1997 con la firma de la Convención de Prohibición del Uso de las Minas Personales, conocida como el Tratado de Ottawa. Además de ser una “narrativa de éxito”, el ICBL proporcionó un modelo de alianza entre la sociedad civil y los Estados (Rutherford, 2000) que la campaña de control de armas quiso reproducir. Como se mencionó más arriba, la máxima instancia de la campaña mundial de control de armas livianas, todavía en proceso de desarrollo, es el TCA.

A partir de estas constataciones, ¿cómo nos permite el cuadro analítico de la securitización entender la inclusión de las armas livianas en la agenda internacional en sus logros y limitaciones, y explicar la divergencia de las posturas en las Américas? La aplicación

del esquema de Buzan, Weaver y De Wilde significa definir el nivel y el sector⁸ en los que acontece el proceso de securitización, así como contestar las preguntas en torno del objeto de referencia, los actores de securitización y los actores funcionales.

El argumento básico para la inclusión de las armas livianas en la agenda de seguridad internacional ha sido su letalidad. Este argumento resalta el carácter global de la crisis con una cifra concreta: mil muertos por día por armas livianas⁹. Las estadísticas, además, demuestran que ningún país es inmune a esta violencia; se debería, por lo tanto, pensar en una iniciativa global para brindar una solución a la problemática. El argumento, entonces, define claramente el nivel del tratamiento de las armas livianas en la agenda de seguridad: las víctimas de esta categoría de armas son los seres humanos; por lo tanto, la securitización de éstas se define en el quinto nivel —las personas—. Pero mientras la racionalidad de la nivelación de la problemática de las armas livianas en las personas suscita pocas dudas, su inclusión en la agenda internacional choca inevitablemente a la pregunta en torno de la autoridad responsable de la protección de las personas en la escena mundial. En el con-

texto interno-nacional, la securitización de las armas livianas involucra como última instancia al Estado, desde el cual se definirán y se aplicarán las medidas de urgencia. En el contexto mundial, la instancia suprema en la que se pretende resolver el problema es la ONU, que implica todas las restricciones inherentes a la necesaria cooperación internacional para un exitoso tratamiento de cualquier tema, en particular si se trata de seguridad. No debe sorprender, por lo tanto, que los analistas pioneros de la temática de las armas livianas a menudo hayan insistido en un “cambio paradigmático” necesario (Klare, 1995) para por lo menos flexibilizar las restricciones propias a la lógica de la soberanía nacional y poder tratar un tema relevante no a los países o Estados, sino a las personas.

La dificultad es aún mayor cuando se trata de considerar el sector en el cual el proceso de securitización de las armas livianas se desarrolla. Por tratarse de armas —y, por lo tanto, de relaciones coercitivas—, el sector debería ser el militar; no obstante, cualquier esquema de securitización en el sector militar sigue la lógica del balance de poder y el cálculo estratégico que, como se dijo anteriormente, no es el caso de las armas livianas. Ahora bien, si consideramos que el PoA¹⁰ circunscribió el tema a las transferencias ilegales de armas y el objetivo principal del TCA es disminuir el potencial de tráfico a través del régimen que se pretende crear, entonces podríamos pensar en una securitización en el sector económico. Pero la securitización de las armas livianas en el sector económico no refleja la preocupación formulada en el argumento principal: mil muertos diarios. Más aún, cualquier securitización exitosa en el sector económico apuntaría a la protección del mercado legal de la competencia del tráfico y, por lo tanto, a garantizar el éxito del negocio... Sería al

8 El análisis de la securitización de las armas livianas en el contexto del elemento “regiones” del cuadro utilizado necesita un desarrollo aparte y queda fuera de los límites del presente trabajo. Más aún, considerando la lógica de los complejos de seguridad regional, la securitización de las armas livianas quizá se entienda mucho mejor enfocando las iniciativas en los contextos regionales, incluyendo en América Latina (DerGhougassian, 2006). El problema, por supuesto, consiste en que Estados Unidos, como única potencia mundial, se coloca en una posición de actor global y factor interviniente en los procesos de regionalización, y no como un actor relevante en un determinado proceso regional.

9 El dato lo proporciona el informe de 2007 de IANSA, *Gun Violence: The Global Crisis*, al que se puede acceder en Internet: <http://www.iansa.org/un/documents/GlobalCrisis07.pdf>. Consulta realizada el 5-08-2010.

10 Se refiere al Plan de Acción de las Naciones Unidas para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos.

menos bastante preocupante pensar que la campaña global de control de armas tendría como objetivo asegurar la expansión del negocio internacional de armas, aunque fuese absolutamente legal. El sector más apropiado para el análisis de la securitización de las armas livianas quizá sea el político, en el sentido de tratamiento de una cuestión relevante para la gobernabilidad. De hecho, la campaña global de control de armas ha formulado el argumento de las armas impidiendo el desarrollo en su informe de 2004, *Arms or Growth. Assessing the Impact of Arms Sales on Sustainable Development*¹¹. Previamente, la ONU también había hecho público un primer estudio sobre el impacto económico-social de las armas livianas (Muggah y Batchelor, 2002).

Pero sin negar que el argumento ha ayudado en reforzar el proceso, es muy difícil encontrar Estados que consideren a las armas livianas como amenaza a la gobernabilidad dentro de sus fronteras, aun entre aquellos que enfrentan un movimiento insurgente, la criminalidad organizada o la delincuencia de escala mayor, como las pandillas en América Central, que les disputan porciones del territorio. La amenaza en todos estos casos se define por el fenómeno —insurgencia, crimen organizado o delincuencia— y no por las armas, quizá porque los Estados necesiten armas para combatir estos fenómenos. En otras palabras, la restauración de la gobernabilidad en el territorio nacional sigue siendo estrechamente vinculada, por lo menos conceptualmente, a la capacidad del Estado de monopolizar el legítimo uso de las fuerzas —entiéndase como el soberano derecho de armarse para garantizar su supervivencia en primer lugar—. ¿Podría el análisis de la securitización de las armas livianas en la perspectiva del sector societario ayudarnos mejor en el entendimiento de la amenaza? La pre-

gunta es pertinente, sobre todo considerando el papel de la sociedad civil en el proceso. Pero, una vez más, las cuestiones de identidad colectiva propias al sector societario son más bien secundarias en el caso de la amenaza de las armas. Por cierto, la oposición entre los defensores de la tenencia de armas y el sector pro-control remite a consideraciones identitarias colectivas; pero en general no se pretende securitizar o dessecuritizar las armas livianas con el objetivo principal de imponer cierta identidad colectiva.

Las preguntas acerca del objeto de referencia, los actores de la securitización y los actores funcionales del cuadro analítico no están exentas de ciertas controversias; si no tanto en la formulación de las respuestas, por lo menos con respecto a la dificultad que estas respuestas enfrentan luego de su formulación en términos de ayuda a un mejor entendimiento del fenómeno o su puesta en práctica. Así, como bien se define en términos de nivelación, el objeto de referencia es el ser humano, las personas como individuos, y la campaña mundial de control de armas tiene como fin asegurar su protección contra una amenaza existencial que se define en términos de la accesibilidad de las armas livianas por falta de un régimen normativo global de las transacciones comerciales. En su lógica más simple, la ratificación del TCA debería disminuir las llamadas “zonas grises”, que permiten la interacción de los flujos lícitos e ilícitos de las armas livianas. No es difícil, por supuesto, ver una primera controversia entre el argumento principal que considera a las armas livianas como amenaza a las personas y el resultado del proceso de su tratamiento en las Naciones Unidas, que terminó limitando el PoA a las transferencias ilícitas. Pero estas controversias son propias a todo proceso de negociación que busque el consenso; el análisis, en este caso la aplicación del cuadro de la securitización, se limita a resaltarlas y, quizás, advertir sobre sus consecuencias.

De todas maneras, la controversia es menor a la hora de la determinación de los

11 Se puede encontrar en Internet en la dirección <http://www.iansa.org/un/documents/guns-or-growth-en.pdf>. Consulta realizada el 5-08-2010.

actores securitizadores que claramente se identifican con la sociedad civil y los movimientos sociales que se formaron en redes de activistas transfronterizos (Keck y Sikkink, 1998). Más aún, la securitización de las armas livianas y el papel activo de las organizaciones no gubernamentales podrían indicar o hasta aspirar al advenimiento de una era de gobernabilidad de la seguridad más que a la formación de una nueva agenda internacional (Krahmann, 2005). Pero aun en el caso más exitoso de la securitización de las minas antipersonales, la funcionalidad de los Estados en la exitosa inclusión del tema en la agenda internacional ha sido más que relevante. De hecho, aunque en la lógica de la separación de los elementos del análisis, tal como propone el cuadro analítico de la securitización, identifiquemos a la sociedad civil globalmente movilizadora como el actor securitizador y a los Estados como actores funcionales, en realidad el proceso exitoso de cualquier securitización de temas no tradicionales necesita más que la cooperación de ambos; necesita un nuevo tipo de coalición entre ellos. Otros actores funcionales, como la Secretaría General de la ONU, la prensa, la comunidad epistémica, etc., pueden ayudar al proceso, pero no resultan relevantes para el presente estudio.

Luego de definir el objeto de referencia y los actores securitizadores y funcionales, se puede formular la securitización de las armas livianas en la agenda internacional como un proceso en curso cuyo primer elemento, la amenaza existencial, se define en términos de las transferencias ilícitas; el segundo elemento, la propuesta de una acción de emergencia, sería el TCA, un régimen normativo que regule el comercio de las armas livianas en vez de dejarlo al tratamiento normal del teórico equilibrio del mercado entre la demanda y la oferta. En cuanto al éxito del proceso, dependerá básicamente del impacto sobre el tráfico de armas y los flujos ilícitos a determinar empíricamente en el futuro.

Al sur de Canadá y al norte de América Latina: Explicando el aislamiento de Estados Unidos en su oposición a la securitización de las armas livianas

La aplicación del cuadro analítico de la securitización en el caso de las armas livianas demostró la relevancia de la sociedad civil movilizadora para su inclusión en la agenda internacional, así como la importancia de los Estados como actores funcionales. Sostuvo, además, que una exitosa argumentación de la amenaza de las armas livianas y la consecuente formulación de la propuesta de medidas de urgencia precisa una coalición entre actores estatales y no estatales. A partir de estas conclusiones preliminares, ¿se puede explicar la divergencia entre, por un lado, la postura de Estados Unidos, que se opone a la securitización de las armas livianas, y, por el otro, el compromiso de los países latinoamericanos en general con el proceso de creación de un régimen internacional de control y regulación de las transferencias legales, como se definió en el inicio de este ensayo?

La postura de Estados Unidos se contrapone también a la política de Canadá, un país que internamente gozó de un sólido régimen de control estricto a la tenencia de armas con base en el principio de que la tenencia de un arma no es un derecho, sino un privilegio —que cuesta caro...—. Canadá, además, fue el país de vanguardia en la campaña mundial contra las minas personales, y un actor funcional importante en el proceso del TCA. En otras palabras, cuando la campaña global de control de armas ganó momento en la escena internacional, esta nación ya estaba lista para asumir el rol de actor funcional en la securitización de las armas livianas. Por lo tanto, en términos comparativos, la contraposición de la política institucionalizada de control canadiense a la normativa vigente en Estados Unidos explicaría en sí la diferencia de las posturas en los foros internacionales en los que se desarrolla el proceso de securitización.

En la década de los noventa, México ha sido un país activo en la promoción de instancias de cooperación preliminar en el hemisferio, en el contexto de la Organización de los Estados Americanos. Pero el análisis de la política de control de armas de México en su dinámica interna-internacional (y no sólo en función de la normatividad legal) hoy se dificulta, si no se imposibilita, por la simple razón de que, desde la implementación de la “guerra contra las drogas” y su lógica de militarización, las armas, por más que tengan la mayor responsabilidad en los elevados grados de violencia, no aparecen en los discursos de seguridad como factor principal de la inseguridad. Tal vez el caso de las armas en México bajo la luz de la guerra contra las drogas merezca un análisis aparte. De hecho, es posible argumentar que, si en Canadá no hay un proceso de securitización por la vigencia y aceptación de una política de control sólidamente institucionalizada, la falta de la securitización de las armas livianas en el caso de México responde más bien a la irrelevancia de su planteo en el contexto actual de la violencia en el país, protagonizada por el crimen organizado y agudizada por la lógica de la militarización de la lucha contra el narcotráfico.

Por lo tanto, la propuesta conceptual de explicar la divergencia de las posturas en las Américas involucrará, además de a Estados Unidos, a los países centroamericanos y a Sudamérica, donde las armas ingresaron en la agenda de seguridad en la década de los noventa como consecuencia del incremento de la criminalidad. Justamente, llama la atención que el grado elevado de la violencia letal de las armas livianas en Estados Unidos en la misma época no haya generado un proceso de securitización en la forma en que ha acontecido en los países centroamericanos y en Sudamérica.

El argumento que formulo para explicar conceptualmente la divergencia de las posturas de Estados Unidos y América Latina —entendida en su deliberada limitación de Centroamérica y América del Sur— con respecto a la securitización de las armas livianas

en la agenda internacional desde el comienzo del proceso durante la Sesión Especial de julio de 2001 enfoca principalmente el factor de la movilización social y su convergencia con las posturas estatales. En este sentido, mientras en la década de los noventa en los países centroamericanos y del sur de las Américas nacieron y crecieron varias organizaciones no estatales cuya movilización promovió las acciones estatales que consolidaron las políticas de control interno y compromiso con el PoA (primero) y con el TCA (luego) en la escena internacional¹², la movilización social pro-control en Estados Unidos no logró generar una coalición con las sucesivas administraciones para progresar en la agenda interna en la que, en la década de los ochenta y principio de los noventa, se habían registrado avances notables.

Kristin A. Goss (2006) sostiene que el fracaso del movimiento pro-control armas en Estados Unidos se debe a factores como su incapacidad de asegurar fuertes auspicios, su dificultad de articular un mensaje coherente y errores en las decisiones estratégicas que se cometieron en las campañas de movilización. A cambio, y desde finales de los setenta, el llamado “*lobby* de armas”, cuyo portavoz es la poderosa Asociación Nacional del Rifle (NRA, por sus siglas en inglés), supo consolidar una fuerte estructura de promoción ideológica de la libertad de tenencia de armas coordinando los intereses de la próspera industria armamentista fuerte de 300 empresas con la capacidad de movilización de los grupos emergentes en el contexto de la llamada “Revolución conservadora” (Díaz, 1999; Davidson, 1998). Horwitz y Anderson (2009) argumentan que, en Estados Unidos, la idea de la libertad de tenencia de armas tiene que ver más con la idea insurreccional —promovida por los pequeños grupos extremistas del interior, conocidos

12 Para un análisis de los procesos regionales de securitización de las armas livianas en Centroamérica y Sudamérica, ver el trabajo anterior del autor (2006).

como “la milicia” — del derecho de los ciudadanos individuales a defenderse contra la interferencia del Gobierno federal que con la ética de la libertad en democracia y el derecho constitucional en general, como pretende el *lobby* de armas. Demuestran, además, que esta idea extrema del derecho a recurrir a la violencia individual para defenderse contra la interferencia del Estado ha sido cooptada por el movimiento conservador a costo de graves peligros para el sistema democrático.

¿Podrá el cambio de administración en Estados Unidos, realizado en enero de 2009, revertir esta situación y empezar un acercamiento con los demás países del continente americano en el asunto de las armas livianas? Como se mencionó en el principio de este trabajo, la administración de Obama ya ha cambiado de política y declarado abiertamente su apoyo al TCA. Quedará por ver la concreción en iniciativas prácticas de este cambio de postura. Pero si la tesis de Horwitz y Anderson se prueba sólida, entonces es más probable que el apoyo al TCA resulte condicionado por las exigencias del activismo político interno en defensa a la tenencia de armas.

Conclusiones: Los límites de la imprescindible política estatal

El análisis conceptual de la securitización de las armas livianas propuesto por este trabajo necesita una comprobación empírica. En otras palabras, una mirada comparativa de casos utilizando los elementos del cuadro analítico de Buzan, Weaver y De Wilde precisaría elaborar un modelo detallando los componentes concretos a considerar para resaltar la validez de los argumentos propuestos por la aplicación conceptual de la teoría de la securitización a la problemática de las armas livianas. Tal propósito resultará posible sólo en un proyecto más amplio de investigación que, naturalmente, no se podría realizar en el contexto limitado de este artículo. Pero, además, antes de la elaboración del modelo comparativo, quizá

sea necesario profundizar aún más el debate teórico de la securitización de las armas livianas considerando su carácter esencialmente intermístico. Más concretamente, se debe discutir el impacto de las resoluciones internas y/o internacionales, así como su implementación, para determinar más sólidamente la probabilidad de éxito o fracaso de las distintas iniciativas de securitización de las armas livianas. Para esta segunda parte a desarrollar en el futuro, se debería combinar el cuadro analítico de la securitización con las teorías que intentan explicar las dinámicas interna y externa de los asuntos internacionales. □

Bibliografía

- Agamben, Giorgio (2004). *Estado de Excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Beck, Ulrich (2006). *La sociedad de riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Bellesiles, Michael A. (2000). *Arming America. The Origins of a National Gun Culture*. New York: Vintage Books.
- Bromund, Ted R. y David B. Kopel (2010). *As the U.N.'s Arms Trade Treaty Process Begins, U.N.'s "Programme of Action" on Small Arms Shows Its Dangers*. Washington DC: Heritage Foundation Web. Memo No 2969, 20 de julio. Consultado el 8 de marzo de 2010. Disponible en http://thf_media.s3.amazonaws.com/2010/pdf/wm2969.pdf
- Buzan, Barry; Ole Waever y Jaap de Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Davidson, Osha Gray (1998). *Under Fire: The NRA and the Battle for Gun Control*. Iowa City: The University of Iowa Press.
- DerGhougassian, Khatchik (2006). “Zonas de control en el bazar global: Las iniciativas regionales contra la proliferación de las armas livianas”, en *Perspectivas en seguridad ciudadana y políticas públicas*. Año 1, No 1 (enero).

- DerGhougassian, Khatchik (2010). "Transferencia de armas, conflictos y equilibrios de poder. Una perspectiva sistémica de la dinámica armamentista internacional para analizar el rearme en América Latina". En *El control de las transferencias internacionales de armas. Problemas y desafíos de la seguridad, derechos humanos y desarrollo*, Diego M. Fleitas (ed.). Buenos Aires: APP, CARI.
- Diaz, Tom (1999). *Making a Killing. The Business of Guns in America*. New York: The New Press.
- Dreyfus, Pablo; Benjamin Lessing y Júlio Cesar Purcena (2005). "A Indústria Brasileira de armas leves e de pequeno porte: Produção Legal e Comércio". En *Brasil [as armas e as vítimas]*, Rubem César Fernandes (comp.): 64-125. Rio de Janeiro: 7Letras.
- Epps, Kenneth (2009). "US joins efforts toward a global Arms Trade Treaty: UN resolution promises negotiations to begin in 2010". En *The Ploughshares Monitor*. Vol. 30, No 4, Winter. Consultado el 4 de agosto de 2010. Disponible en <http://www.ploughshares.ca/libraries/monitor/mond09e.pdf>
- Goss, Kristin A. (2006). *Disarmed. The Missing Movement for Gun Control in America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Henigan, Dennis (2010). "Obama's Gun Policy: Fears and Fallacy". *The Huffington Post*, 05/08. Consultado el 8 de marzo de 2010. Disponible en http://www.huffingtonpost.com/dennis-a-henigan/obama-gun-policy-fear-and_b_672250.html?utm_source=DailyBrief&utm_campaign=080610&utm_medium=email&utm_content=BlogEntry
- Horwitz, Joshua y Casey Anderson (2009). *Guns, Democracy, and the Insurrectionist Idea*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink (1998). *Activists Beyond Borders*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Klare, Michael T. (1995). "Light Weapons Diffusion and Global Violence in the Post-Cold War Era". En *Light Weapons and International Security*, Jasjit Singh (ed.). Delhi: Indian Pugwash and British American Security Information Center.
- Krahmann, Elke (ed.) (2005). *New Threats and New Actors in International Security*. New York: Palgrave.
- Malcolm, Joyce Lee (2001). "To Keep and Bear Arms: The Origins of an Anglo-American Right." En *The Gun Control Debate. You Decide*, Lee Nisbet (ed.). New York: Prometheus Books.
- Muggah, Robert y Pierre Batchelor (2002). *"Development Held Hostage": Assessing the Effect of Small Arms on Human Development*. New York: UNDP. Consultado el 8 de mayo de 2010. Disponible en <http://www.iansa.org/un/documents/development-held-hostage-en.pdf>
- Newman, Katherine S.; Cybelle Fox; David J. Harding; Jal Mehta y Wendy Roth (2004). *Rampage. The Social Roots of School Shootings*. New York: Basic Books.
- Pierre, Andrew, J. (1997). Toward An International Regime for Conventional Arms Sales. En *Cascade of Arms. Managing Conventional Weapons Proliferation*, Andrew J. Pierre (ed.). Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2006). *The Risk Society at War. Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*. New York: Cambridge University Press.
- Rutherford, Kenneth R. (2000). "The Evolving Arms Control Agenda Implications of the Role of the NGOs in Banning Antipersonnel Landmines". *World Politics* 53 (octubre).
- Wills, Garry (2001). "To Keep and Bear Arms". En *The Gun Control Debate. You Decide*, Lee Nisbet (ed.). New York: Prometheus Books.

El tráfico de armas en Colombia: una revisión desde los orígenes a los destinos

Arms trafficking in Colombia: A review from the origins to destinations

■ Katherine Aguirre Tobón¹

Resumen

Este artículo aborda el tráfico de armas en Colombia en tres componentes: los orígenes, las rutas y los destinos. En los orígenes del tráfico se consideran las regiones de donde pueden provenir las armas y los contextos que permiten la existencia de un *stock* de éstas, que forman parte del mercado ilegal. En segundo lugar se describen las posibles rutas utilizadas por los traficantes y, por último, se identifican los destinos de las armas del tráfico ilegal.

Palabras clave: tráfico de armas, armas de fuego, Colombia, grupos armados no estatales, criminalidad organizada.

Abstract

This paper reviews the arms trafficking in Colombia taking into account three components. The first one, the origin of the traffic, where the arms come from, and the context that allows the existence of a *stock* of the black market of arms. The second one describes the possible routes used by the traffickers. To finalize, this paper identifies the destination of the arms smuggling in Colombia.

Keywords: arms trafficking, firearms, Colombia, Non-state armed groups, organized crime.

¹ Investigadora del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC)
Correo electrónico: katherine.aguirre@cerac.org.co

Este documento se basa en diversos productos de investigación que se han realizado gracias al apoyo de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, así como de CERAC y del *Small Arms Survey*. Este documento cuenta con los valiosos comentarios de Ana Yancy Espinoza, de Fundación Arias, y Juan Masullo, Santiago Millán, Jorge Restrepo y Alonso Tobón, de CERAC. Se agradece la asistencia de investigación de David Correal, de CERAC.

Introducción

Las armas de fuego tienen un alto impacto en Colombia si se considera tanto la violencia asociada al conflicto armado como la asociada al crimen común y al crimen organizado. Según la Policía Nacional de Colombia, en 2009 se registraron 15 817 homicidios; de estos, 12 808 fueron cometidos con armas de fuego (81%)². Este nivel de homicidios corresponde a 32 homicidios por cada 100 mil habitantes. Aunque el número de homicidios se ha reducido significativamente en los últimos años en el país, el nivel y la tasa siguen siendo altos³.

Se estima que en Colombia hay aproximadamente cuatro millones y medio de armas de fuego, de las que un millón quinientas mil son legales y tres millones, ilegales. Estas estimaciones contienen al menos un millón y medio de armas legales, incluyendo la fuerza pública (Fuerzas Armadas y la Policía Nacional), otras entidades de seguridad del Estado, civiles y empresas de seguridad privada (SAS, 2006; SAS, 2007 y UNODC, 2006). Por otro lado, RAND (Craig y Hoffman; 2003: 18) indica que, por

cada permiso de porte o tenencia de armas de un civil, se cuentan entre tres y cuatro armas sin permiso. Esto agrega alrededor de dos millones y medio de armas de fuego ilegales; esto sin tener en cuenta las armas en posesión de los grupos armados no estatales. Las estimaciones del número de armas de los grupos armados no estatales es de aproximadamente medio millón.

Aunque en el país no se cuenta con estadísticas que permitan determinar la proporción de delitos por armas de fuego legales o ilegales, es posible concluir que existe un elevado impacto de las últimas tanto en la violencia asociada al conflicto armado como en la asociada a la criminalidad común y organizada.

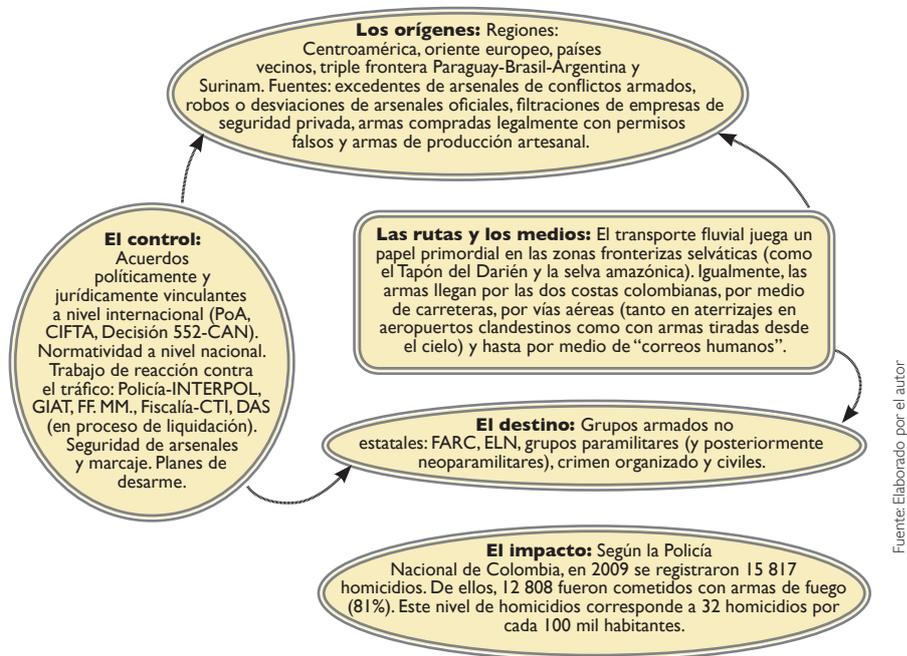
Si bien Colombia ha sido reconocida en múltiples contextos como pionera y líder en el tema de instrumentos para el control del tráfico ilegal, tanto en el ámbito nacional como internacional (SAS, 2006: 219)⁴, el ingreso de armas al mercado ilegal continúa. Por un lado, como se observará en este artículo, el tráfico de armas en Colombia es fragmentado, con múltiples y cambiantes orígenes, rutas e intermediarios, lo que dificulta el control y seguimiento al tráfico de

2 El conflicto armado interno vigente en Colombia aporta entre el 10% y el 13% de los homicidios totales (promedio para las últimas dos décadas) (Granada, Restrepo y Vargas, 2009: 67).

3 El reporte *Global Burden of Armed Violence* (GBAV) indica que, para 2004, la tasa de homicidios promedio en el mundo fue de 7 por cada 100 mil habitantes; la tasa de Colombia en ese año estuvo 24 puntos por encima (Secretaría Técnica de la Declaración de Ginebra, 2008: 71). No existe una comparación entre tasas de homicidios a nivel mundial actualizada; sin embargo, con una tasa de 38 homicidios por cada 100 mil habitantes, como la que experimentó Colombia en 2009, el país se encontraría entre los diez países con las mayores tasas de homicidios en el mundo (para 2008, se tiene el reporte de los países con las mayores tasas a Honduras [60], Jamaica [59] Venezuela [52] y El Salvador [51]).

4 La normatividad nacional, que se encuentra en mayor medida contenida en el Decreto 2335 de 1993, es extensa y restrictiva. Se basa en un régimen concesional de rango constitucional al porte y tenencia de armas de fuego. A nivel internacional, Colombia es un país que ha sido reconocido por promover y liderar el diseño y la implementación de instrumentos internacionales para el control de las armas de fuego ilegales, tales como el Plan de Acción de las Naciones Unidas para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos (PoA), la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), el Plan Andino para Prevenir, Combatir y Erradicar el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos y la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, entre otros.

Ilustración 1. El tráfico de armas en Colombia: los orígenes, destinos, el control y su impacto



armas por parte de las autoridades nacionales. Además, los organismos de control y seguridad en el país que tienen como propósito controlar tanto la violencia de conflicto como la asociada a la criminalidad común, adicionalmente deben monitorear y controlar el tráfico de armas. Esto implica que el personal de investigación y seguimiento al tráfico de armas no es suficiente, dada la baja capacidad institucional⁵.

El tráfico de armas: marco analítico para el análisis

La Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), primer instrumento regional de carácter vinculante

⁵ En el caso colombiano no existe una única entidad encargada del seguimiento y la neutralización del tráfico de armas. Esto dificulta a las autoridades colombianas el control del problema, haciéndolo, por su dimensión, difícil de abordar.

en materia de armas en el mundo y el único a nivel del hemisferio, adoptada en 1997, define la fabricación y el tráfico ilícito de armas como:

1. Fabricación ilícita: la fabricación o el ensamblaje de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados: a) a partir de componentes o partes ilícitamente traficados; o b) sin licencia de una autoridad gubernamental competente del Estado Parte donde se fabriquen o ensamblen; o c) cuando las armas de fuego que lo requieran no sean marcadas en el momento de fabricación.
2. Tráfico ilícito: la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados desde o a través del territorio de un Estado Parte al de otro Estado Parte si cualquier Estado Parte concernido no lo autoriza (CIFTA, artículo 1).

Estas definiciones de fabricación y tráfico ilícito de armas se ajustan en gran medida a la manera como se aborda el tema en este

artículo. Sin embargo, se han adicionado otros componentes que hacen parte del tráfico ilegal como el proceso en el cual un arma legal se transforma en ilegal, principalmente al considerar las armas que llegan a manos de los civiles no relacionados con los grupos armados ilegales.

Para llevar a cabo una intervención efectiva sobre las dinámicas del tráfico de armas en Colombia, es necesario un diagnóstico preciso y confiable, que tome en cuenta las diferentes etapas de esta problemática, lo cual constituye el objetivo general del presente artículo. El punto de partida es analizar el origen de las armas de fuego, para lo que se consideran tanto los contextos que permiten la existencia de un *stock* de armas que terminan en el mercado ilegal, así como las regiones de las que pueden provenir las armas ilegales. En segundo lugar, se analizan las posibles rutas y los medios de transporte utilizados por los traficantes. Por último, se identifican los destinos de las armas del tráfico ilegal. Esta investigación sobre el tráfico de armas en Colombia se hace por medio de consulta de fuentes secundarias, como reportes de investigación sobre el tema y la revisión de un amplio archivo de prensa. Una breve descripción de este marco analítico y su aplicación al caso colombiano se encuentra en la ilustración 1. Ésta contiene un componente adicional en el análisis del tráfico de armas: el control, tema que no se aborda con extensión en el presente artículo.

El tráfico de armas en Colombia

La literatura sobre el tráfico de armas da cuenta de que el ingreso de armas ilegales a Colombia por medio de cargamentos de pequeña escala a través de las fronteras del país es muy importante, respondiendo a la demanda permanente de armamento por parte de los grupos armados no estatales (Craig y Hoffman, 2003: 18; UNODC, 2006: 29). “Las autoridades calculan un promedio de entre 15 y 20 armas por cargamento,

haciendo la aclaración, que son muchos los cargamentos de este tipo que entran al país en el periodo de un año” (UNODC, 2006: 29-30). El suministro fragmentado de armas para los grupos armados no estatales responde también

a la necesidad de evitar la implicación directa de los líderes guerrilleros. Para minimizar los riesgos de captura e interdicción, generalmente los envíos se lanzan desde el aire o se embarcan hacia zonas seguras donde el gobierno puede ejercer un control muy limitado. Desde allí, las armas se llevan a una “zona de consolidación” y posteriormente a la retaguardia de algún frente guerrillero (SAS, 2006: 222).

Paralelo a ello, se cuenta el registro de operaciones de tráfico de armas de gran envergadura, que, en los casos detectados, brinda información importante sobre las conexiones y decisiones estratégicas de los nombrados grupos.

El paso de una forma de tráfico a otro (a menor escala y fragmentada a grandes modalidades de tráfico) responde tanto a la demanda de los grupos armados no estatales como a los recursos con los que éstos cuentan. Un tráfico basado en cargamentos pequeños implica que hay entrada de diversos tipos de armas. Los intentos de abastecimiento por cargamentos más grandes están asociados a la necesidad de estandarización del armamento:

A medida que el número de combatientes en las filas de los grupos armados no estatales iba creciendo, las dificultades de abastecer unidades con armamento dispar se fueron acrecentando. Así se crearon incentivos para dar mayor uniformidad a los arsenales en manos de cada grupo, buscando fortalecer el aprovisionamiento logístico y fortalecer la interoperabilidad entre las diferentes estructuras (FIP, 2009: 18).

La Policía Nacional reporta cerca de 365 mil armas incautadas entre 2003 y 2009. Las armas incautadas son principalmente armas cortas. Sin embargo, estos datos no aportan mucho al análisis del tráfico de armas, dado

que un 75% de las armas incautadas no están directamente relacionadas con el tráfico o la comisión de delitos, sino con razones administrativas para la incautación (principalmente, por no contar con la documentación en regla, por violaciones a las restricciones de porte de armas, etc.).

A continuación se hará una descripción de las características del tráfico de armas en Colombia, partiendo de una descripción de los orígenes hasta presentar los grupos a los que llegan las armas provenientes de este tráfico ilegal.

Los orígenes de las armas ilegales en Colombia

El origen de las armas ilegales en Colombia puede ser identificado por medio de dos formas: (i) las fuentes, que se refieren a los contextos que han dejado un *stock* de armas disponibles para hacer parte del tráfico ilegal; y (ii) las regiones desde donde han llegado las armas al país, sin desconocer que un país puede funcionar solamente como ruta de tráfico de las armas. A continuación se presentan los hallazgos sobre estos dos aspectos, que son el punto de partida para conocer la dinámica del tráfico de armas en Colombia.

Las fuentes del tráfico ilegal

Entre las fuentes de armas de las que hace parte el tráfico ilegal en Colombia se encuentran:

- Excedentes de armas de conflictos armados (tanto internos como conflictos entre países) anteriores en el mundo o de grupos desmovilizados en el país.
- Robos o desvíos de armas de arsenales oficiales del país o de otros países.
- Filtraciones desde empresas de seguridad privada.
- Armas compradas legalmente en otros países que se filtran a los mercados ilegales.

- Armas compradas legalmente con licencias falsificadas que luego pasan a hacer parte del acervo de armas de grupos criminales.
- Armas que se han fabricado artesanalmente e ilegalmente en Colombia, incluyendo armas de fabricación casera.
- Armas adquiridas legalmente en el país pero que tienen permisos de porte o tenencia vencidos.

Diferentes estudios sobre el tráfico de armas en Colombia han identificado los excedentes de armas de los conflictos armados en Centroamérica entre los años setenta y ochenta como una importante fuente de armas para el vigente conflicto armado colombiano (FIP, 2006; UNODC, 2006; Craig y Hoffman, 2003). Muchas armas llegaron a Centroamérica por el respaldo soviético al régimen sandinista y a las guerrillas guatemaltecas y salvadoreñas. Por otro lado, también llegaron armas por la cooperación de Estados Unidos a los gobiernos de Guatemala y El Salvador y a los Contras en Nicaragua. El flujo de armas se relaciona con la ausencia de controles adecuados sobre los arsenales provenientes de los procesos Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en la región.

Igualmente, las armas de tráfico ilegal pueden provenir de *stocks* de grupos armados que se han sometido a procesos de DDR en el país, pero cuyo desarme ha sido incompleto. En el caso colombiano, los nuevos actores del conflicto, como los grupos neoparamilitares⁶,

6 Cabe anotar que esta denominación no es un concepto consensuado, dado que no existe claridad sobre la naturaleza del fenómeno. Las Fuerzas Armadas y el Gobierno Nacional han denominado a estos grupos como bandas criminales (BACRIM) o bandas que son inherentes al problema del narcotráfico (bandas al servicio del narcotráfico). Por otro lado, las organizaciones sociales y académicas debaten sobre si estos grupos se han establecido como un nuevo fenómeno asociado al crimen organizado o como una tercera generación de paramilitares. Por ello, CERAC ha denominado a estos

han recuperado armamento anteriormente empleado por las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), grupo desmovilizado en 2002, ubicando depósitos clandestinos y utilizando de nuevo las armas guardadas en ellos (FIP, 2009: 20).

Por otro lado, la existencia de armas con marcaje de la fuerza pública de países vecinos evidencia que el desvío y robo de armas de arsenales oficiales ha sido también una práctica ampliamente implementada para proveer armamento a los grupos armados no estatales y a la criminalidad organizada en Colombia. Como se presentará posteriormente, la fuente de armas ha sido documentada principalmente en armamento proveniente de Venezuela y Ecuador (principalmente para las municiones).

El robo y desvío de arsenales también se lleva a cabo en el interior del país⁷. La escasa evidencia al respecto no permite definir si en la actualidad los desvíos de armas son casos aislados (como lo sostienen las autoridades colombianas) o si existe un flujo permanente de armamento desde la fuerza pública a los grupos ilegales.

El desvío de armas puede darse en diferentes estamentos, desde conexiones de altos militares con los grupos ilegales hasta un comercio a menor escala por parte de trabajadores de la Industria Militar o miembros de menor rango de la fuerza pública (*El Tiempo*, 10 de septiembre de 1999). Al respecto, el Ejército sostenía en 2005 que apenas un 10% de armas y municiones decomisadas recuperadas por las Fuerzas Armadas fueron fabricadas originalmente por Indumil (*El Tiempo*, 12 de junio de 2005). Actualmente, los casos de corrupción de miembros de las fuerzas de

grupos como neoparamilitares para denotar continuidades y rupturas con el fenómeno paramilitar (Granada, Restrepo y Tobón, 2009: 468).

7 El monopolio constitucional en la producción, importación y suministro de armas, municiones, explosivos y equipos para las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y demás entidades estatales está en manos de la Industria Militar (Indumil).

seguridad se relacionan principalmente con los grupos desmovilizados de paramilitares (ver detalles de este proceso en la sección 4.1), aunque no se cuenta con evidencia sobre estas relaciones. Por otro lado, la FIP (2009), en su estudio sobre las armas entregadas por las AUC en su proceso de DDR, indica que en la muestra analizada hay una muy baja participación de armamento fabricado en Colombia, lo cual no es información suficiente para hacer conclusiones sobre estos grupos y las fuerzas militares de Colombia. El informe indica que

la preponderancia de fusiles y pistolas de fabricación extranjera entre el armamento entregado por las AUC resta credibilidad a la hipótesis de que fuerzas estatales colombianas hubiesen prestado colaboración logística estructural a dicha organización ilegal. Esta percepción es aún más cuestionable si se tiene en cuenta que la mayoría del armamento entregado proviene de países que bien sea nunca han vendido armas ligeras al Estado colombiano o no lo han hecho desde hace varios años [...]. Menos de un 4% de las armas entregadas por las AUC fueron fabricadas en Colombia (FIP, 2009: 50).

Por lo anterior, las autoridades colombianas se han esforzado mucho por ejercer un mayor control de los arsenales de la fuerza pública y de Indumil, incluyendo mejoras sustanciales en el marcaje del armamento oficial, una mejora continua de las condiciones de seguridad con respecto al almacenamiento y transporte de arsenales (Aguirre y Restrepo, 2007).

Por otro lado, armas de fuego legales pueden filtrarse al mercado ilegal tanto en pequeña como en gran escala: los armamentos de escoltas o vigilantes o de empresas o departamentos de seguridad⁸ sobre los cuales se pierde el control pueden ser una fuente de

8 Según el artículo 17 del Decreto 356 de 1994 (Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada), los departamentos de seguridad los pueden conformar "personas naturales que pretendan organizar servicios de vigilancia y seguridad privada con armas de fuego para su propia protección" (Colombia, Decreto 356 de 1994).

armas que se utilizarán en actividades ilícitas y posteriormente se filtrarán al mercado ilegal de armas. El control de las empresas de seguridad privada que hace la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (SVSP) es limitado, dado que se cuenta con muy pocos inspectores en el país. Sólo en algunos casos se ha logrado “anular algunas licencias cuando ya los personajes están en las primeras planas de los periódicos, señalados como delincuentes” (Revista *Semana*, 26 de febrero de 2006⁹).

Otra forma no muy explorada que alimenta el mercado ilegal es la compra legal de armas en pequeñas cantidades en otros países, que se filtran a los mercados ilegales. Este caso se ha identificado principalmente en la compra de armamento en Estados Unidos, país en el que no existen grandes restricciones ni controles a la compra de armas por parte de los ciudadanos. Como lo evidencia el estudio de FIP (2006), “buena parte de las armas que entregaron las AUC eran de origen norteamericano —cerca del 23 por ciento—” (Revista *Cambio*, 18 de enero de 2010).

Igualmente existe un número considerable de armas que han sido compradas legalmente con licencias falsificadas. Al respecto, se resalta el caso de seis mil fusiles búlgaros que terminaron en manos de las AUC, adquiridos por medio de un certificado de uso final falso, emitido a nombre de Indumil. En su momento, la Unión Soviética, además, decidió otorgar sin mayores restricciones las licencias de producción del fusil AK-47 a varios países de Europa oriental y de Asia, que, a su vez, venden estas armas bajo muy

laxas medidas de control, en especial en lo que tiene que ver con su destino y su uso final (UNODC, 2006: 34). Esto indica que la transferencia de tecnología sin control a los países productores puede ser un vector de riesgo con respecto a la filtración de armas a mercados ilegales.

Otra fuente de armas ilegales es la industria artesanal de armas, que cuenta con mucho dinamismo en el país. Las armas producidas artesanalmente son destinadas tanto a criminales menores en centros urbanos (armas no automáticas) como a los grupos guerrilleros que fabrican desde subametralladoras hasta morteros, granadas para morteros y granadas de mano. “Entrevistas con guerrilleros desmovilizados y con agentes de seguridad del Estado confirman que las FARC producen localmente copias de la subametralladora Ingram 9 mm y de la pistola semiautomática marca Beretta. Otros productos incluyen artillería liviana, morteros de 60 mm y 120 mm, granadas de mano y explosivos” (SAS, 2006: 223).

Las armas de fabricación artesanal tienen diferentes niveles de sofisticación y formas (algunas tan difíciles de distinguir como las que se parecen a un lapicero), y son elaboradas en gran parte por encargo. Entre los nombres por los que se conocen estas armas están “solo pepo”, “la pacha” y “el changon” (que viene del nombre en inglés *shotgun*). El valor de estas armas oscila entre 25 y 60 dólares (*El País*, 6 de julio de 2009). Un changón, el arma de fabricación casera más reconocida, es un arma de precisión mínima: su alcance efectivo no supera los 50 metros. Sin embargo, es letal a menos de 20 metros (*Vanguardia Liberal*, 7 de diciembre de 2003).

Finalmente, las armas que han sido adquiridas por medios legales en Colombia, y para las que se han vencido los permisos de porte y tenencia, pasan a ser parte del grueso de armas ilegales en el país (tanto de civiles como de empresas de seguridad privada). La Ley 1119, de 2006, la cual buscaba actualizar

9 Entre estos vale la pena resaltar dos casos: el de la empresaria Enilsen López, *La Gata*, quien llegó tener a su servicio “180 guardias de seguridad, por lo menos 30 de ellos con lustrosas subametralladoras” (*Semana*, 31 de mayo de 1999), y el de *El Zar de las Esmeraldas*, Víctor Carranza, quien ha sido señalado por el capturado jefe paramilitar y narcotraficante Don Mario de haber entregado armas a Bloque Centauros de las AUC (*Vanguardia Liberal*, 20 de enero de 2010).

el registro de armas legales en el país, realizó una amnistía que facilita el registro de armas con permiso vencidos y que también incluye la reducción de las multas. CERAC anotó en su momento que esta medida podía permitir la legalización de armas ilegales:

Una amnistía bien implementada y diseñada puede conducir a recuperar el control de las más de 750 mil armas con permisos vencidos (45% de las armas licenciadas). También puede ser un instrumento útil para completar el desarme de los grupos paramilitares recientemente desmovilizados, que, se sabe, no entregaron todas las armas en sus manos. Sin embargo, una amnistía de 549 días también es una invitación al tráfico ilegal. Una ventana abierta como ésta, no publicitada aún, no es una amnistía, es una liberalización con un generoso límite en el tiempo (*Comunidad Segura*, 27 de abril de 2007).

¿De qué regiones y países vienen las armas ilegales?

Las fuentes del tráfico ilegal descritas en la sección anterior incluyen en gran parte las armas provenientes del exterior del país, incluyendo excedentes de conflictos armados, filtraciones de arsenales oficiales y armas adquiridas por medios legales en el exterior, tanto por civiles como en operaciones de comercio internacional, que han ingresado al país para hacer parte del tráfico ilegal.

Entre las regiones origen de las armas ilegales en Colombia se resaltan:

- Centroamérica y México
- Países con los que Colombia comparte frontera terrestre: Panamá, Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador

Recuadro 1. La relación con el tráfico de drogas

El tráfico de narcóticos se encuentra directamente relacionado con el tráfico de armas, tanto por compartir las rutas del tráfico como por ser el medio de pago de los grupos armados no estatales. Esto se evidencia al considerar que los grupos que tienen al narcotráfico como fuente de financiamiento cuentan con mejor armamento (SAS, 2006). Ese trueque de armas por coca explica por qué los frentes más narcotizados de las FARC son los que usualmente hacen los negocios con los traficantes. “Acacio” fue el que preparó la llegada de los fusiles AK-47 que fueron desviados a través de Vladimiro Montesinos. “John 40” era considerado el segundo narcotraficante más importante en esa guerrilla después de “Acacio” (*El Tiempo*, 2 de agosto de 2009).

El tráfico de narcóticos se ha vuelto un elemento cada vez más importante de cara a la capacidad de los grupos armados no estatales de participar en el tráfico de armas a escala internacional (FIP, 2009). El hecho de que el narcotráfico ya no sólo sea fuente de financiamiento de los grupos armados no estatales de Colombia para adquirir las armas, sino que sea medio de pago aceptado, implica que

las transacciones ya no sólo involucran traficantes internacionales que esperan pagos directos, sino también organizaciones internacionales dedicadas al tráfico de narcóticos que reciben dichas sustancias ilícitas a cambio de proveer armas a los grupos colombianos. A la luz de esta combinación de factores, durante los últimos años se han acortado las distancias entre el tráfico de armas y el tráfico de narcóticos en Colombia, hasta convertirlos en fenómenos sobrepuestos (FIP, 2009: 19).

Incluso, cuando los narcóticos son el medio de pago, “es muy común que a través del mismo medio de transporte en el que llegan las armas a territorio colombiano, se carguen los narcóticos y se envíen de vuelta como pago a los traficantes de armas” (UNODC, 2006: 35-36).

En el conflicto armado colombiano es importante entender que el narcotráfico funciona como un medio para lograr aumentar el poder de fuego de los grupos armados no estatales. En 2003, la Junta de Inteligencia Conjunta del Ministerio de Defensa Nacional estimó los ingresos y egresos de las FARC e indicó que las ganancias derivadas del narcotráfico representan alrededor del 50% del total de sus ingresos, los que, en su gran mayoría, son invertidos en el fortalecimiento y la expansión de su organización. Para ello, es un aspecto de primer orden la compra de armamento, munición y explosivos (JIC, 24 de febrero de 2005).

- Zonas de reconocida dinámica de tráfico ilegal, como la triple frontera Paraguay-Brasil-Argentina, y Surinam
- Europa
- Estados Unidos
- Medio Oriente

Centroamérica ha sido resaltada como una región de la que los grupos armados no estatales de Colombia se han surtido de manera importante de armas ilegales, principalmente al considerar las armas provenientes de excedentes de arsenales de los conflictos armados del siglo pasado. RAND (Craig y Hoffman, 2003) identificó a Centroamérica como la fuente más importante de armas ilegales en Colombia:

El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica concentran más de un tercio (36%) de todas las armas que han ingresado al país. Esta región se configura, después de los acuerdos de paz en estos países, como una región que atrajo comerciantes de armas que han comerciado tanto con grupos guerrilleros y paramilitares en Colombia desde la década de los noventa (Craig y Hoffman, 2003: 22).

Adicionalmente a las armas provenientes de los conflictos armados, Centroamérica funciona como ruta de tráfico de armas provenientes del Medio Oriente y de Europa oriental (SAS, 2006: 222)¹⁰.

Entre los nuevos actores relacionados con tráfico ilegal de armas en Colombia se encuentran las organizaciones criminales extranjeras dedicadas al tráfico de narcóticos,

como las existentes en la actualidad en el norte de México. “La cercanía geográfica y demostrada capacidad para obtener grandes cantidades de armas en los EE. UU. de los carteles mexicanos los convierten en potenciales proveedores de armamento a menor costo y de mayor confiabilidad que otros agentes internacionales” (FIP, 2009: 20). Efectivamente, autoridades colombianas han desarticulado bandas que se relacionan directamente con el tráfico ilegal que se materializa con el intercambio de drogas por armas con carteles de drogas de México y neoparamilitares colombianos (*El Colombiano*, 28 de abril de 2010; *Univisión*, 5 de marzo de 2010).

El diario *El Periódico de Guatemala* reporta un importante caso de una transacción ilegal que implica la relación entre altos funcionarios del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas en 2006. En este caso, traficantes internacionales habrían comprado un cargamento de chatarra. Sin embargo, el Servicio de Material de Guerra del Ejército de Guatemala no dio cuenta que se trataba de armas inservibles, apuntando que la operación había involucrado cerca de 26 mil armas (entre fusiles y ametralladoras). El lote de armas salió en 22 contenedores rumbo a Estados Unidos y posteriormente a la sede de la compañía Century Arms, en el Estado de Vermont, EE. UU. El informe indica que las armas se intentaron vender a las FARC por medio del traficante sirio de armamento, Monzer Al Kassab (*El Periódico de Guatemala*, 18 de febrero de 2010).

El tráfico de armas desde Centroamérica estuvo controlado durante muchos años por el traficante colombiano Ethalson Giovanni Mejía. Durante la primera década del siglo XXI, Mejía era el principal enlace en Centroamérica de los frentes 14 y 16 de las FARC para conseguir armas. Mejía fue asesinado por un sicario a pocos metros de su casa, en el sur de Tegucigalpa, en julio de 2007 (*El Tiempo*, 10 de julio de 2007).

Los países fronterizos a Colombia (Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá) son

10 El tráfico de armas proveniente de Centroamérica ha sido tema de reciente atención, en especial de aquel que posiblemente proviene desde Nicaragua para los grupos neoparamilitares (en especial para el grupo Los Rastrojos). Al respecto, el jefe de las FF.AA. de Nicaragua indicó que “se puede tener la plena seguridad de que los inventarios del Ejército de Nicaragua están resguardados y seguros. Ese material del que se habla no es orgánico del Ejército de Nicaragua” (*El Espectador*, 24 de marzo de 2010).

tanto fuente como ruta de tráfico e ingreso de armas ilegales al país. Como se mencionó en la sección anterior, entre las armas incautadas y decomisadas tanto a grupos armados no estatales como a la criminalidad organizada, se han encontrado armamentos con marcajes propios de arsenales oficiales de países vecinos. Esto puede relacionarse tanto con el robo de armamento como con el desvío de armas por parte de elementos corruptos de las Fuerzas Armadas y la Policía de estos países.

Por el lado de Venezuela, “la inteligencia militar colombiana afirma que elementos corruptos de las Fuerzas Armadas venezolanas proveen regularmente a las FARC y al ELN de fusiles FAL y de munición 7,62” (SAS, 2006: 222). Uno de los casos de mayor atención es el desvío de varios lanzacohetes AT-4 venezolanos (de fabricación sueca) que fueron incautados a las FARC a mediados de 2009¹¹. Tanto desde el gobierno colombiano como desde el estadounidense han sido recurrentes las manifestaciones de preocupación por las filtraciones de armamento de Venezuela a grupos armados no estatales en Colombia. Uno de los principales momentos de mayor tensión al respecto tuvo lugar cuando Venezuela negoció

11 Estos lanzacohetes fueron vendidos por Suecia a Venezuela a finales de los años 80. Las investigaciones involucran a altos militares del gobierno venezolano en el desvío de este armamento. Esta incautación deterioró aún más las relaciones diplomáticas entre los gobiernos de Colombia y Venezuela a mediados del 2009. Si bien en el pasado se ha tenido conocimiento de casos de desvío de armamento de las Fuerzas Armadas venezolanas a grupos guerrilleros colombianos (principalmente munición y fusiles), la gravedad del hallazgo de los AT-4 consiste en que se trata de la primera vez que se halla artillería de ese tipo, con alto poder destructivo (Revista *Semana*, 25 de julio de 2005). Este es uno de los casos con mayor atención durante los últimos años de desvío de armamento obtenido legalmente; involucra tanto a Venezuela como a Suecia (país productor de las armas). El gobierno venezolano ha indicado que las armas fueron robadas por las FARC a Venezuela hace catorce años (El Universal, 6 de agosto de 2009).

con Rusia la adquisición de 100 mil fusiles Kalashnikov, al igual que las licencias para producirlos localmente (El País, 13 de marzo de 2006). El gobierno venezolano ha indicado que la compra de armas se relaciona con las necesidades de modernización del armamento y reitera que “otros países” del mundo (refiriéndose a los Estados Unidos) “no tienen por qué preocuparse, porque Venezuela no está en carrera armamentista” (El Tiempo, 3 de junio de 2006).

Un caso importante de tráfico de armas proveniente de Perú tiene que ver con las armas desviadas a las FARC, sobre el que se responsabiliza a Vladimiro Montesinos, asesor y jefe de inteligencia del presidente Fujimori en la década de los noventa. En este caso, el gobierno peruano realizó una compra legal al gobierno jordano de 10 mil fusiles AKM-47 y municiones, que posteriormente fueron arrojadas al territorio colombiano desde un avión. Incluyendo este caso de tráfico de armas desde Perú, este país ha sido una fuente importante de las armas que poseen las FARC, originarias principalmente de robos de municiones a almacenes y depósitos oficiales. Este tipo recurrente de tráfico de armas se da por medio del Ecuador. Según fuentes de inteligencia consultadas por el diario peruano *La República*, “la mafia acopia el material bélico, que fue robado de los depósitos militares, para luego trasladarlo a Tumbes y hacerlo pasar por Ecuador. De allí se deriva el arsenal a Colombia” (*La República*, 2 de abril de 2007).

La ministra peruana del Interior, en 2006, describe el tráfico de municiones desde Perú, que posteriormente pasa a Colombia por medio de Ecuador, como “tipo ‘wira’ (tráfico hormiga), es decir, se saca la munición de los polvorines por diferentes grupos de personas o en vehículos en pequeñas cantidades para acopiarla y, a través de un sistema más estructurado, es trasladado hacia el Ecuador” (*La República*, 8 de octubre de 2010).

Por su parte, el ingreso de municiones y explosivos por medio de ciudadanos ecuatorianos, incluyendo indígenas, ha sido docu-

mentado en los últimos años. A mediados de 2007 se habían reportado casi una decena de casos, en cuya mayoría se relataban eventos en los que participaban indígenas procedentes de la provincia de Otavalo (*El Tiempo*, 5 de junio de 2007). Los pagos por el transporte de armamento oscilan entre los mil y los 25 mil dólares si los cargamentos son llevados a su destino. Como resultado de este tráfico, en 2009 se incautaron más de 30 mil municiones (*El Comercio*, 26 de diciembre de 2009)¹².

Por otro lado, existen dos puntos estratégicos para el comercio de armas en Sudamérica: la triple frontera que comparten Brasil, Argentina y Paraguay, y Surinam. Hacia 2002, un punto importante para el comercio ilegal de armas era Ciudad del Este, en Paraguay, ya que las leyes sobre el control de armas en este país eran más laxas que las de los demás países de la región. Entre las formas de tráfico de armas en esta zona se encontraban el desvío de armamento de las fuerzas armadas de Paraguay, el contrabando y la triangulación de armas ilegales, mediante exportaciones “fantasma” por parte de fabricantes brasileños de armas y municiones. Las armas obtenidas por estos medios fueron enviadas a Colombia por medio de Brasil, llegando al país principalmente por aviones que aterrizaban en aeropuertos clandestinos en el sur del continente (Desarme.org, 17 de abril de 2002).

En Argentina, entre 2003 y 2004, se reportó el caso de una operación comercial legal que podría haberse convertido en un caso de tráfico ilegal. La empresa paraguaya Perfecta-SAMI (Sociedad Anónima Mercantil e Inmobiliaria), que ha estado vinculada con otros casos de tráfico ilegal de armas (ABC Digital, 1 de septiembre de 2009), solicitó

entre los años 2003 y 2004 al Registro Nacional de Armas de Argentina (RENAR) la compra, mediante pequeñas empresas privadas argentinas, de cerca de un millón de proyectiles de diferentes calibres y de 100 fusiles de repetición. Aunque a las autoridades argentinas les causó sorpresa esta cantidad de munición para fines civiles en un país sin conflicto, las ventas fueron autorizadas. Los gobiernos de Colombia y Brasil tienen serias dudas sobre el destino final de estas armas, ya que incautaciones hechas en Río de Janeiro muestran una importante cantidad de armamento argentino. Igualmente, en Colombia se ha incautado a los grupos armados varias armas provenientes de Argentina. Al respecto, el gobierno colombiano ha enviado a las autoridades paraguayas un listado completo de armas incautadas a la guerrilla de las FARC que provenían de ese país, para que se explique su procedencia y sus orígenes (Diario *El Perfil*, 1 de octubre de 2006; Diario *El Perfil*, 11 de octubre de 2006). En esta ocasión, el propietario de Perfecta-SAMI, Rainer Bendlin, señaló que su firma no podía “conocer el destino del material vendido” (ABC Digital, 1 de septiembre de 2009).

Otro de los focos de tráfico de armas en contextos en los que no hay residuos de conflicto armado es Surinam. La forma del tráfico, según el diario *El Clarín*, de Argentina, se realiza a través de “aeronaves brasileñas [que] cargan las armas y las transportan a través del Amazonas brasileño hasta localidades de Colombia fronterizas con el Brasil. Allí cargan cocaína, que es la moneda de pago” (13 de julio de 2000). El intercambio se realiza por un tipo de armamento tecnificado. El reporte del diario *El Clarín* continúa: “Las armas que fueron encontradas son de altísima tecnología. Desde ametralladoras Uzi, pistolas Glock y fusiles AK-47, hasta misiles. Son provistas por los traficantes desde Florida en Estados Unidos y por la mafia rusa. Son las mismas organizaciones que proveyeron de armas a Yugoslavia, durante la guerra” (13 de julio de 2000).

12 Entre otras referencias al tráfico de armamento desde Ecuador, se presenta la operación Arsenal VI, relacionada con la necesidad de municiones para los 10 mil fusiles jordanos adquiridos por medio de Perú. En el marco de esta operación, se compraron armas y municiones en Guayaquil para las FARC y fueron pagadas en dinares, moneda iraquí (*El Espectador*, noviembre de 2001)

La referencia más reciente de armas provenientes de Norteamérica, Asia, Oriente Medio y Europa es el armamento entregado por las AUC, análisis realizado por la Fundación Ideas para la Paz en 2009 (FIP, 2009). En contraste, la participación de países de estas regiones que exportan armas a las FF. AA. colombianas, como Israel y EE. UU., no es muy significativa (cerca del 18% del total); la mayor proporción de armas importadas provienen de países europeos¹³ o asiáticos que históricamente no habían exportado armas oficialmente a Colombia, como Bulgaria, China y Corea del Norte, seguidos de Austria, España, Italia, Alemania y Bélgica.

Los traficantes internacionales de armas encuentran igualmente una importante fuente de abastecimiento en los países de Europa oriental y de Asia central que hasta 1991 formaron parte de la Unión Soviética. Dichos países heredaron una enorme infraestructura para la producción de armas que sobrepasa sus propias necesidades de defensa; por lo tanto, sus remanentes salen a la venta sin mayores condiciones o restricciones de acuerdo con los estándares internacionales para la venta de este material de guerra (UNODC, 2006: 34).

Las rutas

Las armas de fuego pueden entrar por las extensas y “relativamente porosas” fronteras colombianas (SAS, 2006: 222). Estas se caracterizan por tener unas condiciones geográficas adversas, como las existentes en el Tapón del Darién (frontera con Panamá) y la selva amazónica (frontera con Brasil, Ecuador y Perú), y por contar con una población dispersa y conformada en gran parte por grupos indígenas¹⁴.

13 Europa adoptó en 1998 el Código de Conducta en Materia de Exportación de Armas (Consejo de la Unión Europea 8675/2/98, Rev 2.5 de junio de 1998. El acatamiento de este código era voluntario hasta 2008, cuando se volvió jurídicamente vinculante) (FIP, 2009: 43).

14 Una descripción completa de la población de las fronteras colombianas y los grupos indíge-

Estas condiciones geográficas y demográficas, aparte de la posición estratégica del país (con costas tanto en el Caribe como en el Pacífico), facilitan en cierta medida la entrada permanente de armas por medio de pequeños envíos, dado el limitado control de las autoridades.

Las rutas por las cuales ingresan las armas al país son diversas y cambiantes, por lo cual hacer una descripción precisa de ellas es complicado. Sin embargo, la literatura existente (Craig y Hoffman, 2003 y UNODC, 2006) ha identificado más de veinte rutas de tráfico de armas, en las cuales el transporte fluvial juega un papel primordial en las zonas fronterizas selváticas (como el Tapón del Darién y la selva amazónica). Igualmente, las armas llegan por las dos costas colombianas, por medio de carreteras, por vías aéreas (tanto en aterrizajes en aeropuertos clandestinos como con armas arrojadas desde el cielo) y hasta por medio de “correos humanos”. Un detalle de los medios utilizados se encontrara en la siguiente sección de este reporte.

Como se ha indicado anteriormente, Centroamérica es una ruta importante para el tráfico de armas hacia Colombia. Las armas hacen tráfico desde todos los países de Centroamérica, principalmente por transporte fluvial y carretera, para luego seguir por las costas de Panamá, desde donde las armas siguen su curso a Colombia. RAND (Craig y Hoffman, 2003) identifica que aproximadamente un 50% de los casos de tráfico de armas ingresa por vía marítima por medio de Panamá, haciendo de la ruta por Centroamérica la ruta más larga.

El punto final de este tráfico es principalmente la frontera de Colombia y Panamá (Tapón del Darién), terreno con una selva densa que facilita el ocultamiento de los traficantes y dificulta la acción de las autoridades colombianas. Por medio de esta frontera también se

nas existentes puede ser consultada en el proyecto de la Sociedad Geográfica de Colombia, Fronteras de Colombia, en el sitio web http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/fronteras/poblacion/indigenas.html

accede al golfo de Urabá, tanto por vía aérea como por transporte fluvial y marítimo. “La zona circundante de Apartadó, un pueblo de Antioquia que está relativamente cerca de la frontera con Panamá en una zona fieramente disputada, caracterizada por una topografía excepcionalmente inaccesible, es un punto clave de acceso y distribución” (SAS, 2006: 222). Además de este punto de ingreso, en la literatura se hace referencia a la isla de San Andrés, en el Caribe colombiano, y a los puertos de Jurado, Bahía Cupica, golfo de Tibuga, Bahía Solano o Buenaventura, en el Pacífico (principalmente controlados por las FARC), y Acandí, Tolú o Santa Marta, en el Atlántico (controlados en mayor medida por las AUC) (Craig y Hoffman, 2003: 25-26, 37). Por vía aérea, las armas entran principalmente por Acandí, Capurgana y Turbo, en el departamento de Antioquia (UNODC, 2006: 38).

Por el lado de Venezuela, la frontera es extensa y con múltiples puntos de entrada, tanto por carretera como por transporte fluvial. “El contrabando de armas hacia y desde Colombia tiene profundas raíces históricas, en particular en la península de la Guajira, que limita con Venezuela y con el mar Caribe. Las rentables exportaciones de productos de contrabando, en particular de cocaína, contribuyeron a alentar un vigoroso mercado negro de armas de fuego pequeñas y ligeras” (SAS, 2006: 222).

Para el tráfico ilegal de armas se cuenta con puntos de contacto entre ciudades limítrofes de tamaño intermedio, como Cúcuta en Colombia y San Cristóbal en Venezuela. “Existe una vía principal que conecta los dos países pero a su vez existe una multiplicidad de pasos legales e ilegales a lo largo de toda la frontera” (UNODC, 2006: 40). Por la parte selvática (departamentos de Arauca y Vichada) se tienen importantes puntos de ingreso, principalmente por vías fluviales. También hay rutas aéreas, con uso de pistas y aeródromos clandestinos en territorio colombiano. (UNODC, 2006: 40)

La extensa frontera con Brasil está conformada en gran parte por la selva amazónica y se caracteriza por contar con población dispersa en la selva. Esto implica que el tráfico de armas es mínimo por vía terrestre; sin embargo, se cuenta con numerosos ríos que funcionan como medio de transporte. “Pequeñas embarcaciones a motor vienen de Manaos (Brasil) por el río Negro hacia San Joaquín y luego continúan por el río Icaná y el río Vaupés hasta Mitú en Colombia” (Craig y Hoffman, 2003: 38).

Una de las principales características del tráfico por esta frontera es el continuado ingreso de armas por vía aérea, proveniente de zonas no fronterizas, específicamente de la triple frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina, y Surinam (SAS, 2006: 222). Sólo en 2000, las autoridades colombianas interceptaron más de 45 vuelos provenientes de Brasil, Paraguay y Surinam, directamente vinculados con el tráfico de armas (Craig y Hoffman, 2003: 39). El tráfico de armas por la frontera con Brasil es posiblemente el segundo punto de ingreso de armas más importante, siguiendo a Panamá. RAND (Craig y Hoffman, 2003: 38) calcula que cerca de la mitad de las armas que ingresan por vía aérea lo hacen por la frontera brasileña.

En la frontera con Perú no se presenta una dinámica similar a las anteriores. “Al compararla con otras fronteras, es posible afirmar que ésta es la frontera con menor movimiento en lo que a tráfico de armas de refiere” (UNODC, 2006: 42). Sin embargo, se ha identificado que muchas de las armas provenientes de Perú pasan por medio de la frontera con Ecuador (sobre todo municiones). El “correo humano” y las empresas de mensajería legales e ilegales son los mecanismos más recurrentes en esta frontera.

Con respecto a Ecuador, el principal medio de ingreso de armas y municiones son las carreteras, y no sólo considerando el puente internacional Rumichaca. Las armas vienen en gran medida de Nuevo Loja, El

Tablón, La Cruz y Tulcán, en territorio ecuatoriano, con destino a los limítrofes departamentos de Nariño y Putumayo, en Colombia. Adicionalmente, el ingreso de armas por esta frontera se da también por rutas marítimas.

Una vez que las armas han ingresado al país, llegan tanto a las grandes ciudades como a puntos estratégicos de abastecimiento para los grupos armados no legales. Recientemente se ha destacado el papel de la capital del Valle del Cauca, Cali, como punto estratégico en el tráfico de armas. “Los informes policiales indican que la ciudad constituye un corredor clave en el abastecimiento de material bélico que puede comenzar en Asia o Europa y terminar en el suroccidente del país, en manos de las FARC, bandas criminales como Los Rastrojos, grupos delincuenciales o pandillas” (*El País*, 18 de enero de 2010).

Dado que Colombia cuenta con costas tanto en el mar Caribe como en el océano Pacífico, la entrada de armas puede darse por medio de lanchas rápidas y canoas, pero también en grandes embarcaciones. Los medios aéreos son especialmente usados en zonas selváticas como la frontera con Brasil, Ecuador y el Tapón del Darién: las aeronaves aterrizan en aeropuertos clandestinos y las armas pueden ser lanzadas desde aviones y helicópteros. Por los medios marítimos, la práctica de lanzar las armas también ha sido reportada en el caso de pequeñas embarcaciones que arrojan los cargamentos al mar para que luego sean recogidos (Craig y Hoffman, 2003: xix).

Estos medios aprovechados para transportar las armas pueden utilizar cargamentos de mercancías legales para impedir ser detectados al ingresar al país (FIP, 2009: 19). Las armas pueden ocultarse tanto entre bienes como entre alimentos (principalmente desde la zona de la triple frontera Paraguay-Brasil-Argentina y la isla de San Andrés) (Craig y Hoffman, 2003: 26).

Los destinos

Al considerar los destinatarios de las armas ilegales, vale la pena resaltar que existen diferencias en cuanto a al volumen y el tipo de demanda entre los grupos armados no estatales y la delincuencia común. Mientras los primeros demandan una mayor cantidad de armas y relativamente estandarizadas, que luego son utilizadas en eventos de conflicto como ataques y combates, el armamento demandado por la delincuencia común es de menor poder de fuego y se comercia de manera más fragmentada, aun con una alta disponibilidad de todo tipo de armas.

El objetivo de esta sección es reunir las características del tráfico ilegal de armas asociado a los principales grupos armados no estatales del país, considerando los orígenes de sus armas y las características del tráfico.

Los grupos armados no estatales

Grupos guerrilleros

Una nota de prensa en el diario de mayor circulación nacional, *El Tiempo*, da cuenta de la variedad de fuentes y tipos de armas existentes en este grupo armado no estatal:

Fusiles rusos, búlgaros, chinos y coreanos. Pistolas y revólveres de Europa central y brasileños. Explosivos ecuatorianos. Cohetes antitanque estadounidenses, rusos, rumanos, chinos y ahora suecos. Munición brasileña, rusa, venezolana y hasta de Corea del Norte [...] El origen del arsenal que en la última década las autoridades les han quitado a las FARC apunta a por lo menos una veintena de países de todo el mundo (también hay armas y munición colombianas) (*El Tiempo*, 2 de agosto de 2009).

No es fácil hacer una compilación sobre los orígenes, las rutas y los tipos de armas con que cuentan las FARC. Sin embargo, es posible afirmar que entre el armamento incautado a las FARC se encuentran principalmente fusiles AK-47 rusos, AKM húngaros, MpiKM

de Alemania Oriental, FAL M63 y M61T1 belgas. Adicionalmente, también le han sido incautados a este grupo rifles semiautomáticos Ruger Mini-14 y los también estadounidenses COLT AR-15, M-16 y Match Target. Con respecto al armamento más sofisticado, las FARC cuentan con elementos con miras nocturnas, fusiles de francotirador y lanzacohetes antitanque (incluyendo los AT-4 incautados a las FARC en 2010) (FIP, 2009: 18 y UNODC, 2006: 29).

Aunque las FARC utilizan principalmente munición calibre 7,62, dentro de su arsenal mantienen una porción menor de armamento que usa calibre 5,56 (UNODC, 2006: 29). Con respecto al ELN, se tiene evidencia que cuentan principalmente con armas de calibre 7,62 × 39 mm, especialmente fusiles AKM y MpiKM (FIP; 2009: 19 y UNODC, 2006: 29).

Un punto de especial atención es la disponibilidad de misiles tierra-aire. “Aunque el tema ha estado en la agenda de la guerrilla desde hace al menos una década, hasta ahora no se han encontrado rastros de los misiles tierra-aire. Un grupo de inteligencia del Ejército le siguió la pista a la negociación de un lote de cinco misiles SAM 7 (rusos) que al parecer se estropearon en la selva y que venían de Nicaragua” (*El Tiempo*, 2 de agosto de 2009).

Con respecto a las fuentes de las armas, la información disponible indica que, en términos relativos, pocas de las armas de los grupos guerrilleros provienen directamente de los arsenales de las Fuerzas Armadas colombianas. “Si bien una investigación más profunda al respecto podría ser muy valiosa, todo indica que los grupos guerrilleros compran la gran mayoría de sus armas a traficantes ilegales” (SAS, 2006: 222). Esto incluye todas las formas de origen del tráfico ilegal, incluyendo armas provenientes de conflictos armados de Centroamérica, robos y desvíos de armas tanto a nivel nacional como internacional.

Entre los intermediarios con los que las FARC han traficado armas se encuentran

traficantes muy reconocidos en el mundo, como Viktor Bout y Monker Al-Kassar. Bout se encuentra actualmente en proceso judicial por el tráfico de armas a este grupo ilegal (*El País*, 9 de marzo de 2009), y el traficante sirio Monker Al Kassar (conocido como El Príncipe de Marbella), así como su socio colombiano Luis Felipe Moreno Godoy, se encuentran acusados entre otros cargos de haber comprado y exportado misiles anti-aéreos para las FARC. Se trata de la primera condena en Estados Unidos por tráfico de misiles antiaéreos (SAM) (*El Tiempo*, 20 de noviembre de 2008).

Adicionalmente, este grupo cuenta con talleres de reparación de su armamento. En 2006 fue desmantelado un taller de armas que, se presume, era una fuente importante de las armas de fabricación casera de las FARC y en el que se fraguaban desde armas pequeñas hasta morteros de alto alcance (Caracol Noticias, 12 de agosto de 2006).

Por otro lado, es difícil identificar las rutas usadas por parte de los grupos guerrilleros para ingresar las armas al país. Reportes de prensa e investigaciones previas permiten identificar puntos como la frontera con Panamá (Tapón del Darien y Urabá) y los diferentes puntos de ingreso por la costa Pacífica, incluyendo las armas provenientes de Ecuador y de la costa Atlántica y las que llegan a la isla de San Andrés desde países de Centroamérica. El ingreso de armas por la frontera venezolana también es una importante forma de ingreso de armas para las FARC. Adicionalmente, la frontera sur colombiana se ha relacionado como punto importante de ingreso, y mucho más durante el tiempo de existencia de la Zona Desmilitarizada en 1999 (Craig y Hoffman, 2003: 35).

Los grupos guerrilleros usan también las grandes ciudades del país como centro de acopio y distribución de las armas de fuego. Evidencia de esto es el hallazgo en Cali de un centenar de fusiles AK-47 nuevos, marca Norinko, calibre 5,56, de posible fabricación china (Caracol Televisión, 18 de noviembre de 2009), y de centenares de morteros encon-

trados en barrios del sur de Bogotá a finales de 2009 (76 morteros de 60 mm, 20 de 81 mm, 10 de 120 mm en Soacha y 120 en las montañas de Usme) (*El Tiempo*, 3 de noviembre de 2008).

Para mantener los armamentos necesarios, las FARC invierten gran cantidad de sus recursos. De acuerdo con un informe de la Junta de Inteligencia Conjunta 43, el rubro de gastos correspondiente a la compra de munición y granadas representó el 35% del total de gastos de las FARC en el año 2003, lo que lo convierte en el segundo rubro de mayor importancia en el presupuesto agregado de la organización, tan sólo por debajo del gasto en la compra de insumos químicos para la producción de cocaína y heroína. Se calcula que la asignación de recursos para la compra de armas en este mismo año no sobrepasa el 5% del total de gastos de la organización (UNODC, 2006: 43)

Los grupos paramilitares

El número de desmovilizados en el proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) fue de 31 671. Para 2007, se recibieron 17 383 armas¹⁵. Esta entrega de armas dejó

15 Todo el proceso de entrega de armamento estuvo verificado y acompañado por la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA). El manejo de las armas en este proceso incluyó la participación del Grupo Interinstitucional de Análisis Antiterrorista (GIAT) para recibir las armas de fuego y adelantar un primer registro y conteo del material entregado, en la primera fase de concentración. Luego, el material se trasladó a los depósitos de las guarniciones militares más cercanos, donde se realizó un segundo conteo. Desde ese momento, el material quedó bajo custodia de la unidad militar a disposición de la Fiscalía General de la Nación. Los materiales explosivos fueron destruidos. Posteriormente, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz informó a la Unidad de Justicia y Paz sobre el material entregado. El proceso de inspección, empadronamiento, traslado, destrucción y estudio técnico se realizó por un

en evidencia que los grupos de paramilitares contaban con un armamento más moderno y abundante que los grupos guerrilleros.

Es significativo que los grupos de paramilitares hayan adquirido y [empleado] mejores armas que los grupos guerrilleros: esta diferencia —que no se aprecia plenamente en las discusiones sobre el conflicto armado en Colombia— implica que los grupos paramilitares [tuvieron] relativamente mayores recursos y mejores conexiones nacionales e internacionales que los grupos guerrilleros. De hecho, mientras que los grupos de paramilitares se [dedicaron] activamente a obtener tecnología militar moderna en el mercado internacional, los grupos guerrilleros se han conformado con armas más baratas, fddfdincluso de fabricación casera. La ventaja en armamento de los grupos de paramilitares, que [era] costosa de mantener, sugiere que los grupos de paramilitares [participaron] más profundamente que los grupos guerrilleros en el lucrativo tráfico de narcóticos (SAS, 2006: 221).

RAND (Craig y Hoffman, 2003: 46) indica que las AUC cambiaron paulatinamente su armamento de calibre 5,56 a 7,62, aparentemente porque el segundo tipo de munición es más fácil de adquirir en el mercado ilegal. Esto indica que las AUC se preocuparon en extender sus métodos de adquisición de armas más allá del comercio de armas fragmentado y constante, característico de los grupos guerrilleros (Craig y Hoffman, 2003: 64). Entre los principales casos de grandes cargamentos de armas destinadas a las AUC se encuentran el cargamento transportado por el buque Otterloo, en el cual se enviaron más de tres mil fusiles y muni-

equipo interdisciplinario conformado por varias entidades del Estado. Las armas fueron entregadas finalmente al Departamento de Control y Comercio de Armas Municiones y Explosivos (DC-CAE) para su posterior destrucción en diciembre de 2008. Las vainillas y proyectiles de cada arma quedaron en poder de la Fiscalía General de la Nación para prueba en procesos judiciales (basado en Minrelex, 2009: 33).

ciones desde Nicaragua, y los más de seis mil fusiles búlgaros ingresados por Buena-ventura.

Sin embargo, al igual que muchos procesos de DDR en el mundo, se estima que un remanente de armas no fue entregado en el proceso de desarme. Estas armas pueden ser reutilizadas por otros grupos armados y estructuras del crimen organizado. La principal hipótesis al respecto es que muchas de estas armas, como se detallará más adelante, están siendo “recicladas” por los grupos neoparamilitares.

Existen muchas dudas sobre el proceso de entrega de armas como parte del desarme paramilitar. Por ejemplo, un reporte del diario *El Tiempo* indicó que, para 2005, sólo un 65% de los desmovilizados había entregado algún tipo de arma. Una de las hipótesis que se barajaron al respecto expresaba que muchos miembros de las AUC hacían parte del “ala política”, hacían labores de inteligencia o logística, por lo que no portaban armas de fuego. Por otro lado, se indicó que las AUC no estaban entregando la totalidad de las armas. A lo anterior se le adiciona que el 30% de ellas hasta ese momento estaban incompletas o en muy mal estado (*El Tiempo*, 19 de septiembre de 2005). Entre los hechos que sustentan estos cuestionamientos está que desde el DDR paramilitar se ha encontrado material de guerra que presuntamente había sido escondido por los paramilitares. Fuentes judiciales indican que las armas encontradas están en “excelente calidad”, a diferencia de muchas de las armas entregadas (Fuerzas Armadas de Colombia, 5 de octubre de 2006).

La FIP publicó recientemente un estudio en el que se analizan cerca de 10 mil armas entregadas por las AUC en el proceso de desmovilización. Los resultados confirman el uso de armamento sofisticado, caracterizado por gran cantidad de armas largas y con alto poder de fuego (un 71% eran fusiles; un 15%, revólveres y pistolas; y

el resto, lanzagranadas, lanzacohetes y lanzagranadas artesanales)¹⁶.

Las armas entregadas por las AUC son provenientes principalmente del tráfico ilegal internacional. Sólo un 4% de las armas entregadas fueron fabricadas en Colombia. Igualmente, hay baja participación de armas de países que exportan armas a las FF. AA. colombianas, como Israel y EE. UU. (18% del total) (FIP, 2010).

En la misma medida, existe una alta participación de armas de países que nunca habían exportado armas oficialmente a Colombia, como Bulgaria, China y Corea del Norte; seguidos de Austria, España, Italia, Alemania y Bélgica. Las armas provenientes de los países con mayor participación en la muestra son mayoritariamente fusiles (99,7% de las armas de origen búlgaro son fusiles, así como un 39,7% de las de origen norteamericano y un 94,9% de las de origen ruso). “En contraste, las armas provenientes de Colombia son mayoritariamente pistolas y revólveres (76,9%), no producidas por Indumil” (FIP, 2009: 30). El estudio de FIP centra su análisis en las armas de origen europeo, resaltando la alta proporción de armas búlgaras (38% del total de armas europeas), seguidas de las fabricadas en Bélgica (14%)¹⁷.

16 Entre las marcas de fusiles encontradas con mayor frecuencia se encuentran las AK-47, AK-47 M1A1 y ARM. En pistolas resalta la Browning High Power belga, que desde hace mucho tiempo no se exporta a Colombia (FIP, 2009: 31).

17 La FIP (2009: 45-46) explora tres razones que explican el arribo de estas armas europeas a Colombia, aun cuando estos países adoptaron el Código de Conducta sobre comercio de armas en 1998: i) las armas lograron llegar a Colombia antes de que el régimen de control de exportaciones de armas europeas fuera puesto en funcionamiento (se resalta el caso de 7 640 fusiles AK-47 M1A1 que llegaron de Bulgaria en 1999); ii) Las armas no fueron exportadas a Colombia, sino que llegaron a través de otros países que adquirieron armamento europeo; y iii) los contratos de producción bajo licencia obstruyen la

Neoparamilitares

Posterior al proceso de DDR de las AUC se experimenta el surgimiento de nuevos grupos armados. A pesar del debate sobre su naturaleza y denominación, para efectos de este reporte se ha hecho mención a ellos como neoparamilitares, de acuerdo a los estudios realizados por CERAC (Granada, Restrepo y Tobón, 2009).

Reportes de prensa indican que estos grupos han recuperado parte del armamento anteriormente empleado por las AUC, siguiendo las hipótesis indicadas en la sección anterior sobre las dudas de la entrega completa del arsenal durante el proceso de DDR. Estos grupos, conformados en parte por antiguos miembros de grupos paramilitares, adquieren también armas en el mercado negro internacional aprovechando viejos contactos y redes de narcotráfico usados por las AUC, como se indicó antes.

El aprovechamiento de rutas existentes de tráfico de armas y drogas por parte de los neoparamilitares no sólo se limita a las de las antiguas AUC, sino también a rutas de las FARC. Por ejemplo, se tiene el caso de Cuchillo, un ex paramilitar que no se acogió al DDR y en la actualidad comanda el Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (ERPAC). “Se cree que Cuchillo, en alianza con algunos de los frentes de las FARC que operan en Meta y Guaviare, se ha apoderado de las rutas para el transporte de droga que manejaba Tomás Medina Caracas, alias *El Negro Acacio*, quien era el encargado de ejercer labores de narcotráfico y abastecer de armamento y material bélico a las FARC” (Ministerio de Defensa, 24 de septiembre de 2008).

La información tomada de la prensa permite concluir inicialmente que el armamento de algunos de estos grupos ingresa principalmente al país a través de Panamá,

eficacia del sistema de control sobre las exportaciones europeas.

Katherine Aguirre Tobón

para ser transportado luego por la zona selvática de Chocó hasta Valle. El armamento largo es empleado en la vigilancia de laboratorios y cristalizaderos de narcóticos, así como para cuidar los puntos de embarque y desembarque de la droga movilizada en lanchas rápidas. Otras armas son escondidas en fincas y haciendas para la vigilancia de capos como los hermanos “Comba” (*El País*, 18 de enero de 2010).

La criminalidad organizada, delincuentes menores y civiles armados con armas ilegales

La literatura revisada para este artículo no contiene información detallada sobre los orígenes, los medios y las rutas de las armas que llegan a manos de la criminalidad organizada, la delincuencia común, delincuentes menores y hasta civiles que utilizan armas ilegales. Los estudios sobre el tema se centran principalmente en el análisis de las armas de los grupos armados no estatales, dejando a un lado las armas ilegales que llegan a los grandes centros urbanos, que es en donde existe un mayor impacto de las armas de fuego.

Estas armas vendidas “al menudeo” en las principales ciudades del país son “armas que son usadas para el atraco en los semáforos, para el robo de carros, para asaltar casas habitadas y, por supuesto, para matar por encargo. [...] Desde un simple revólver hasta sofisticados fusiles militares de asalto, pasando por bazucas y granadas de cualquier tipo, se los ponen a los pies del cliente para que los escoja como si fueran baratijas en la carrera séptima¹⁸” (Revista *Semana*, 31 de mayo de 1999).

Como muestra de esto, no se tienen estimaciones sobre el número de armas ilegales (no en poder de los grupos armados no esta-

18 La “carrera séptima” hace referencia a una céntrica e importante calle de la capital colombiana, asociada al elevado comercio ambulante, en la cual se pueden adquirir muchos elementos.

tales) existentes en el país. RAND (Craig y Hoffman, 2003) estima que por cada arma legal existen tres ilegales, así que el número de armas ilegales en este grupo puede ser cercano a los dos millones y medio.

Un primer supuesto es que las armas ilegales destinadas a este sector se concentran en los grandes centros urbanos del país, tanto para ser fuente de la criminalidad en la ciudad como para establecer centros de acopio y distribución para los grupos armados no estatales. Fuentes oficiales dan algunos valores: “En Cali pueden circular alrededor de 200 mil armas entre legales e ilegales, es decir, una por cada 10 habitantes” (*El País*, 6 de julio de 2009).

Reportes de prensa han llamado la atención sobre una modalidad de circulación de armas de fuego ilegales en el país: el alquiler. “Las alquilan en unos dos millones de pesos y además se les debe dejar un depósito por la eventual pérdida del arma, en caso de que quien la alquiló sea capturado o resulte muerto mientras hace el trabajo” (*El País*, 6 de julio de 2009).

Entre los puntos más importantes del tráfico ilegal de armas en la capital del país se resaltan la central de alimentos Corabastos y el centro de la ciudad.

La central de Corabastos es el lugar a donde llegan las armas que vienen de Cúcuta, Maicao e Ipiales por vía terrestre. Éstas vienen encaletadas en los camiones o dentro de los bultos de comida. En ningún caso se habla de grandes embarques, sino de dos, tres o seis armas por camión. A los puestos de San Andresito que distribuyen armas ilegales llegan los denominados *reflejos*, que son los intermediarios que las van a reclamar. Como están empacadas en cajas no levantan sospechas y los reflejos tienen tiempo de negociar e, inclusive, de irse a algunas bodegas a mirar el estado del arma y discutir sobre los últimos modelos (*El Tiempo*, 27 de febrero de 1994).

Por su parte, el caso de Medellín cuenta con un agravante adicional. Reportes recientes indican que un número importante de armas de estructuras neoparamilitares (como la

del capturado Don Mario) se han filtrado a grupos de delincuencia común en la ciudad. Esto implica la disponibilidad de armamento sofisticado y moderno en manos de “combos” de la ciudad, como fusiles y granadas, armas automáticas y armas con silenciador. Al respecto, el Personero de Medellín indica que “por el hecho de que él [Don Mario] haya sido capturado, no quiere decir que se haya destruido esa organización. Con el fin de colocar sus bases en la ciudad de Medellín y en su enfrentamiento que mantienen con otras organizaciones delincuenciales, han enviado armas a las comunas 1, 8 y 13, con el fin de adquirir el control” (*El Mundo*, 16 de marzo de 2009).

Conclusiones

Las armas provenientes del tráfico ilegal en Colombia tienen como orígenes desde los excedentes de conflictos armados hasta el robo continuado o el desvío de armas de arsenales oficiales. Dentro de la multiplicidad de regiones externas de origen se resaltan Centroamérica, el oriente de Europa y los países vecinos. La literatura sobre el tema indica que el tráfico de armas se ha dado principalmente en cargamentos de pequeña escala a través de las fronteras del país. Igualmente, se cuenta con el registro de operaciones de tráfico de armas de gran envergadura, que, en los casos detectados, brindan información importante sobre las conexiones y decisiones estratégicas de estos grupos relacionados con el tráfico.

El paso de una forma de tráfico de menor escala y fragmentada a una caracterizada por grandes transacciones responde tanto a la demanda de los grupos armados no estatales como a los recursos con los que éstos cuentan. Igualmente, está asociado a la necesidad de estandarización del armamento por parte de los grupos destinatarios.

La posición geográfica del país y sus condiciones físicas permiten el ingreso fragmentado de cargamentos de armas de fuego con un control limitado por parte de las auto-

Recuadro 2. Tráfico de armas a gran escala en Colombia

A continuación se encuentran las características principales de los casos más reconocidos y documentados de tráfico de armas en Colombia a gran escala.

- *Arribo de 10 mil fusiles AKM Mpi-km jordanos a las FARC entre diciembre de 1998 y abril de 1999:* Las armas fueron compradas legalmente por el gobierno peruano al gobierno de Jordania con aval de Montesinos. Las armas fueron finalmente desviadas al grupo guerrillero de las FARC en Colombia, siendo lanzadas a las selvas del Vichada y Guainía¹⁹. Montesinos, al día de hoy, está detenido en Perú; sin embargo, se informa que podría quedar libre en julio de 2011, si no es ratificada por la Sala Permanente de la Corte Suprema de Justicia peruana una condena en su contra que contempla una pena de 20 años por este desvío de armas (El Espectador, 21 de marzo de 2010).
- *Desvío de tres mil AK47 y 2,5 millones de municiones de los arsenales nicaragüenses a las AUC en 1999:* La transacción original era un intercambio legítimo entre la Policía Nacional de Nicaragua y una agencia privada de venta de armas en Guatemala, el Grupo de Representaciones Internacionales (GIR S. A.)²⁰. Después de cambios en el trato inicial (se resolvió intercambiar cinco mil AK-47 excedentes de la policía por 3 117 armas en buen estado técnico de los inventarios del Ejército), las armas no fueron llevadas a Panamá sino que llegaron a Turbo, Colombia, desde donde fueron entregadas a las AUC. Las armas fueron transportadas en el buque Otterloo (OEA, 2003). La multinacional Chiquita Brands ha sido relacionada con esta operación de tráfico de armas, al establecerse que Banadex, filial de Chiquita Brands en Colombia, fue la empresa encargada de desembarcar de la motonave los contenedores en los que venía el arsenal (El Tiempo, 17 de marzo de 2007).
- *Ingreso de seis mil fusiles AK-47 búlgaros destinados a las AUC en 1999:* Las armas provinieron de la fábrica búlgara Arsenal Kasaniak. Este es un caso de paso de comercio legal al ilegal, dado que la empresa búlgara recibió un certificado de uso final falso, emitido a nombre de Indumil con la complicidad de dos oficiales de bajo rango del Ejército Nacional. Las armas ingresaron por el puerto de Buenaventura y fueron transportados en una tractomula hasta el departamento de Córdoba. En la operación se encuentran involucrados oficiales del Ejército colombiano.
- *Robo de más de cinco mil fusiles Mauser por parte de la guerrilla del M-19 en diciembre de 1978:* Las armas se encontraban en stock en una guarnición militar conocida como Cantón Norte, ubicada en el norte de Bogotá. Un comando de la guerrilla del M-19 extrajo los fusiles por medio de un túnel en línea recta que traspasó la calle y los dispositivos de seguridad del cuartel militar, hasta llegar al piso interior de la bodega (El Tiempo, 22 de enero de 1992).
- *Armas provenientes de Alemania para el M-19 (1981):* Llegaron a Colombia en el buque Karina, el cual fue hundido por la Armada de Colombia (Elcultural.es, 1999).

19 Una descripción detallada del recibo de las armas por parte de las FARC se encuentra en el reporte "El hombre que vio llover fusiles", publicado por la Revista Cambio, en la cual José Jaír González, ex guerrillero de las FARC, relata cómo las armas cayeron desde más de 30 mil pies y en diferentes puntos de la selva colombiana, incluyendo ríos, lo que requirió una búsqueda de más de una semana por parte de los miembros del grupo guerrillero (Revista Cambio, 11 de mayo de 2006).

20 El GIR le ofreció una cantidad de pistolas y Mini Uzis nuevas, de fabricación israelí, a cambio de cinco mil AK-47 y 2,5 millones de municiones que tenían como excedente. Las armas serían compradas por Shimon Yelinek, un comerciante de armas israelí ubicado en Panamá, que afirmaba representar a la Policía de Panamá y sobre quien se comprobó que tenía licencias falsas (OEA, 2003).

ridades. El transporte fluvial desempeña un papel primordial en las zonas fronterizas selváticas (como el Tapón del Darién y la selva amazónica). Igualmente, las armas llegan por las dos costas colombianas, por medio de carreteras, por vías aéreas (tanto en aterrizajes en aeropuertos clandestinos como con armas arrojadas desde el aire) y hasta por medio de “correos humanos”.

Los destinos de las armas de fuego ilegales incluyen grupos armados no estatales (guerrillas, paramilitares y neoparamilitares), grupos asociados a la criminalidad común, grupos relacionados con el narcotráfico y civiles. Al respecto, vale la pena resaltar diferencias entre estos grupos: mientras que los grupos guerrilleros tienen una demanda fragmentada de una elevada cantidad de armas, el armamento demandado por la delincuencia común es de menor poder de fuego y se comercia de manera aún más fragmentada en el interior de las ciudades, con una alta disponibilidad de todo tipo de armas. Por otro lado, los desmovilizados grupos paramilitares contaron con un armamento más moderno y abundante. Esto indica que los paramilitares se preocuparon por expandir sus métodos de adquisición de armas, más allá del comercio de armas dividido y constante, característico de los grupos guerrilleros. Entre los nuevos actores se resaltan los neoparamilitares, quienes han podido recuperar parte del armamento anteriormente empleado por las AUC o aprovechar viejos contactos y redes de narcotráfico usados por los desmovilizados grupos paramilitares. □

Bibliografía

ABC Digital, 1 de septiembre de 2009. “Vinculan a una firma local con tráfico de armas”. Consultado el 25 de mayo de 2006. Disponible en <http://www.abc.com.py/abc/nota/19832-Vinculan-a-una-firma-local-con-tr%C3%A1fico-de-armas>

Aguirre y Restrepo, 2007. “Marcaje y rastreo de munición: Indumil en Colombia”.

En: Comunidad Segura. Consultado el 14 de agosto de 2010. Disponible en http://www.cerac.org.co/pdf/Marcaje_y_Rastreo_de_Municion.pdf

Cambio, 11 de mayo de 2006. “El hombre que vio llover fusiles”. Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.cambio.com.co/html/pais/articulos/368/>

Caracol Noticias, 18 de noviembre de 2009. “Incautan en Cali un centenar de armas que era para las FARC”. Consultado el 29 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.caracoltv.com/noticias/justicia/articulo159303-incautan-cali-un-centenar-de-armas-era-farc>

Comunidad Segura, 27 de abril de 2007. “Una ley inconveniente”. Consultado el 21 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.comunidadsegura.org.br/es/node/33012>

Craig, K. y B. Hoffman, 2003. “Arms Trafficking and Colombia”. National Defense Research Institute (RAND). Consultado el 5 de febrero de 2010. Disponible en http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1468/MR1468.pdf

Desarme.org, 17 de abril de 2008. “Tráfico ilegal de armas de fuego a través de Paraguay”. Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en http://www.desarme.org/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=_desarme_es&sid=28&infoid=47&from_info_index=41

El Clarín, 13 de julio de 2000. “Mafias de Colombia y Brasil, unidas en la conexión Surinam”. Consultado el 25 de mayo de 2010. Disponible en <http://www.clarin.com/diario/2000/07/13/i-03201.htm>

El Colombiano, 28 de abril de 2010. “Colombia capturó a enlace mexicano que intercambiaba droga por armas”. Consultado el 20 de mayo de 2010. Disponible en http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/capturan_enlace_mexicano_que_intercam

- biaba_droga_por_armas_con_las_farc/capturan_enlace_mexicano_que_intercambiaba_droga_por_armas_con_las_farc.asp
- El Cultural, 1999. "El Karina". Consultado el 25 de mayo de 2010. Disponible en http://www.elcultural.es/version_papel/LETRAS/14497/El_Karina
- El Espectador, noviembre de 2001. "La frontera de los 'caballitos'". Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en http://www.elespectador.com/periodismo_inv/2001/noviembre/nota2.htm
- El Espectador, 21 de marzo de 2010. "Vladimiro Montesinos quedaría libre el próximo año". Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo194373-vladimiro-montesinos-queraria-libre-el-proximo-ano>
- El Espectador, 24 de marzo de 2010. "Ejército de Nicaragua niega que sus armas terminen en poder de 'Los Rastrojos'". Consultado el 20 de mayo de 2010. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo194758-ejercito-de-nicaragua-niega-sus-armas-terminen-poder-de-los-rastrój>
- El País, 13 de marzo de 2006. "Cali, armada hasta los dientes". Consultado el 24 de marzo de 2010. Disponible en <http://archive.wn.com/2005/03/07/1400/colombiamedia/>
- El País, 9 de marzo de 2009. "Mercader de la Muerte' acusa al Gobierno colombiano". Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.elpais.com.co/historico/mar072009/JUD/jud1.html>
- El País, 6 de julio de 2009. "Armas de fuego, al gusto del consumidor". Consultado el 24 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.elpais.com.co/paisonline/notas/Julio052009/cal4.html>
- El País, 18 de enero de 2010. "Cali, punto estratégico en tráfico de armas". Consultado el 24 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.elpais.com.co/paisonline/notas/Enero182010/larmas.html>
- El Perfil*, 1 de octubre de 2006. "Otro escándalo: Argentina vende armamento a una empresa paraguaya proveedora de narcos brasileños". Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0145/obs_005.html
- El Perfil*, 11 de octubre de 2006. "Armas Rekargadas". Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0144/obs_001.html
- El Periódico de Guatemala, 18 de febrero de 2010. "26,994 armas salieron del almacén del Ejército ilegalmente". Consultado el 20 de mayo. Disponible en <http://www.elperiodico.com.gt/es/20100218/investigacion/138395/>
- El Tiempo, 22 de enero de 1992. "Clave 1979 robo de armas Cantón Norte". Consultado el 28 de marzo. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-18087>
- El Tiempo, 10 de septiembre de 1999. "Cuando las armas oficiales se desvían". Consultado el 21 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-925872>
- El Tiempo, 12 de junio de 2005. "10% de las balas de las FARC y paras vienen de Indumil". Consultado el 21 de marzo. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1620719>
- El Tiempo, 19 de septiembre de 2005. "Solo el 65 por ciento de los paramilitares entregaron sus armas". Consultado el 24 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.ariansa.net/notiacol19-09-05%20armasparamilitarestiempo.htm>
- El Tiempo, 3 de junio de 2006. "Venezuela recibe los primeros 30.000 fusiles AK-47 de un lote de 100.000 que compró a Rusia". Consultado el 21 de marzo. Disponible en www.eltiempo.com

- El Tiempo, 17 de marzo de 2007. "Pastrana pide la extradición de jefes de 'Chiquita'". Consultado el 29 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2418533>
- El Tiempo, 5 de junio de 2007. "Sorprenden a otro ecuatoriano con explosivos en la frontera". Consultado el 24 de marzo de 2010. Disponible en www.eltiempo.com
- El Tiempo, 10 de julio de 2007. "Matan a colombiano señalado por autoridades como supuesto enlace de las FARC en Honduras". Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3631805>
- El Tiempo, 3 de noviembre de 2008. "Policía militar decomisa 106 morteros que eran escondidos por las FARC en Soacha". Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/zona_sur/home/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-4641998.html
- El Tiempo, 20 de noviembre de 2008. "Condenan en E.U. a traficante de armas Monzer al Kassar y a su socio colombiano Luis Moreno Godoy". Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/condenan-en-eu-a-trafficante-de-armas-monzer-al-kassar-y-a-su-socio-colombiano-luis-moreno-godoy_4677859-1
- El Tiempo, 2 de agosto de 2009. "Arsenal incautado a las FARC en los últimos 10 años proviene de al menos 20 países". Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-5753167.html
- El Universal, 6 de agosto de 2009. "Armas suecas incautadas a FARC fueron robadas en Venezuela, dijo Chávez". Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.eluniversal.com.co/v2/cartagena/internacional/armas-suecas-incautadas-farc-fueron-robadas-en-venezuela-dijo-chavez>
- Fuerzas Armadas de Colombia, 6 de octubre de 2006. "Destrucción de 18 mil armas y 2,7 millones de balas entregadas por AUC comenzará antes de fin de año". Consultado el 24 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.fac.mil.co/?idcategoria=14772>
- Fundación Ideas para la Paz, 2009. "Rastreo de armas, perspectivas sobre el control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia". Consultado el 5 de febrero de 2010. Disponible en http://www.ideaspaz.org/secciones/publicaciones/download_publicaciones/rastreo_de_armas_espanol_web.pdf
- Granada, S.; J. Restrepo y A. Tobón. 2009. "Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano". Restrepo, J. y D. Aponte (eds.). 2009. *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- Granada, S.; J. Restrepo y A. Vargas. 2009. "El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano". Restrepo, J. y D. Aponte (eds.). 2009. *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- La República, 8 de octubre de 2006. "Alianza con Ecuador y Colombia contra traficantes de armas". Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.larepublica.pe/node/61814>
- La República, 2 de abril de 2007. "Congreso verá si hay altos mandos en el tráfico de armas". Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20070402/pasadas/15/52499>
- Ministerio de Defensa, 24 de septiembre de 2008. "Policía halla caleta con fusiles de las Fuerzas Armadas de Venezuela". Con-

- sultado el 24 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=7767&PHPS ESSID=>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2008. *Informe de aplicación en Colombia del Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*. Elaborado por el Comité de Coordinación Nacional contra el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos. Consultado el 5 de febrero de 2010. Disponible en [http://www.un-casa.org/CASACountryProfile/PoANationalReports/2008@43@National%20report%20\(S\).doc](http://www.un-casa.org/CASACountryProfile/PoANationalReports/2008@43@National%20report%20(S).doc)
- Organización de Estados Americanos, 2002. Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA). Consultado el 24 de octubre. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-63.html>
- Secretaría Técnica de la Declaración de Ginebra, 2008. *The Global Burden of Armed Violence*. Consultado el 25 de julio de 2010. Disponible en <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/Global-Burden-of-Armed-Violence-full-report.pdf>
- Semana, 31 de mayo de 1999. “La muerte al menudeo”. Consultado el 22 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.semana.com/noticias-especiales/muerte-menudeo/37878.aspx>
- Semana, 25 de julio de 2009. “Los ‘rockets’ venezolanos”. Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.semana.com/noticias-nacion/rockets-venezolanos/126650.aspx>
- Sociedad Geográfica de Colombia, s/f. *Objeto Virtual de Aprendizaje (OVA) sobre Fronteras de Colombia*. Consultado el 22 de marzo de 2010. Disponible en http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/index2.html
- Small Arms Survey, 2006. “La hidra de Colombia, las múltiples caras de la violencia armada”. En: *Small Arms Survey 2006: Unfinished business*. Consultado el 21 de marzo de 2010. Disponible en http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/co_publi_pdf/2006/2006-sas-ch9-colombia-spa.pdf
- Small Arms Survey, 2007. *Mapping South American Small Arms Stockpiles and Surpluses, the case of Colombia*. Reporte elaborado para el Small Arms Survey y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos. Documento sin publicar.
- Univisión, 5 de marzo de 2010. “Policía colombiana se incautó de 234 fusiles adquiridos al cartel de Sinaloa”. Consultado el 28 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.univision.com/contentroot/wirefeeds/world/8159129.shtml>
- UNODC. 2006. *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia*. Elaborado por Fundación Seguridad y Democracia. Consultado el 25 de enero de 2010. Disponible en <http://www.unodc.org/pdf/brazil/Violencia,%20crimen%20y%20trafico%20ilegal%20de%20armas%20en%20Colombia%20-%204%20de%20Diciembre%202006.pdf>
- Vanguardia Liberal, 7 de diciembre de 2003. “El mercado de los changones”. Consultado el 23 de marzo de 2010. Disponible en www.vanguardia.com
- Vanguardia Liberal, 20 de enero de 2010. “‘Zar de las esmeraldas’, pedido en extradición”. Consultado el 21 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.vanguardia.com/pais/103-pais/51200-zar-de-las-esmeraldas-pedido-en-extradicion>

Violencia armada y el desarme de la sociedad civil. El caso de la República Argentina

Armed Violence and Desarmament Plan. Argentina's case

■ Carola Concaro¹ y Hernán Olaeta²

Resumen

El artículo analiza la situación de Argentina en relación con el problema de la violencia armada y la campaña de desarme nacional realizada al respecto. En primer lugar aborda la compleja cuestión de la medición de la violencia armada, en particular tomando como referencia las estadísticas oficiales y los instrumentos de medición existentes en la Argentina. En segundo lugar describe las experiencias del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, su marco regulatorio y la sistematización de los principales datos obtenidos. Finalmente, repasa la situación regional en la materia, en particular en el Mercosur.

Palabras clave: armas, estadísticas oficiales, plan desarme, evaluación.

1 Licenciada en Ciencia Política (UBA). Subdirectora Ejecutiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Directora del Programa Desarme del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Miembro fundadora y representante ante la Red Argentina para el Desarme (RAD). Miembro de la Coordinación de la Coalición Latinoamericana de Prevención de la Violencia Armada (CLAVE). Gestión 06-08 y 08-10. Representación ante CLAVE por INECIP.

2 Abogado (UBA), con Posgrado en Derecho Penal (Universidad de Palermo) y Maestría en Metodología de la Investigación Social (Universidad de Bologna y Universidad Tres de Febrero). Docente de la Facultad de Derecho (UBA) en la materia Criminología: Historia y Actualidad, y de la Universidad Nacional de Quilmes en la Especialización en Criminología a cargo de la materia Análisis del Delito.

Jefe del Departamento de Diseño de Políticas de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Argentina, a cargo de los sistemas nacionales de información estadística en materia criminal. Miembro del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Publicó, entre otros, los siguientes artículos: "Análisis comparado de las políticas de producción de registros estadísticos criminales: homicidios en Río de Janeiro y Buenos Aires", en conjunto con Ana Paula Mendes de Miranda, María Vitoria Pita y Renato Dirk, ponencia en el IX Congreso de Antropología de la República Argentina, 2009; "Encuestas de victimización: Una mirada fundamental para el análisis de la cuestión criminal", ILSED, 2008; "Muertes y delitos por armas de fuego en la ciudad de Buenos Aires" (coautor), Revista Ciencia & Saude Colectiva, 2006; "Políticas públicas en materia de armas de fuego", Revista Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, 2006.

Abstract

The article analyzes the situation of Argentina in relation to the problem of armed violence and the national disarmament campaign carried out in this regard. In first addresses the complex issue of measuring armed violence, in particular with reference to official statistics and existing measurement instruments in Argentina. Second describes the argentinian experience in disarmament and the most important results. Finally reviews the regional situation in the field, particularly in the MERCOSUR.

Keywords: Firearmas, oficial statistics, disarmament plan, evaluation

Introducción

Intervenir sobre la demanda de armas de fuego y sus consecuencias para evitar el agravamiento de situaciones de violencia no se resuelve únicamente a partir de campañas de desarme. La complejidad del abordaje del fenómeno de la violencia armada exige respuestas capaces de alcanzar los ámbitos culturales, sociales y económicos que alimentan la proliferación de los factores de riesgo y la conformación de situaciones de violencia armada. Ahora bien, lo que sí se puede afirmar es que el caso del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego al que nos referiremos en este artículo ha motorizado una serie de medidas en materia de promoción de la participación comunitaria y ampliación del alcance de la regulación y fiscalización del mercado de armas, dejando un huella en la historia de la implementación de políticas públicas en el país y una experiencia a seguir y compartir por la comunidad internacional.

1.2 ¿Qué entender por violencia armada en Argentina?

Se define como violencia armada “al uso intencional de la fuerza ilegítima (real o en forma de amenaza) con armas o explosivos contra una persona, grupo, comunidad o Estado que atenta contra la seguridad centrada en la persona y/o el desarrollo sostenible”³.

3 Según la Declaración de Ginebra sobre violencia armada y desarrollo. En junio de 2006, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Las dimensiones que componen dicha definición abarcan tanto la violencia generada en el marco de los conflictos armados y la guerra —incluso como naturalización del fenómeno a su salida—, como la violencia producto del crimen organizado y de la no mediación de los conflictos sociales.

En el caso de Argentina, la dimensión que prioritariamente se relaciona con la problemática de la violencia armada tiene que ver básicamente con el problema de la violencia interpersonal, desatada principalmente a consecuencia de dos variables. Por un lado, se genera por la naturalización de una reacción social —no mayoritaria pero sí representativa de cierto sector de la sociedad— que procura ejercer el derecho excepcional a la “legítima defensa”⁴ de manera generalizada

llo (PNUD) y el Gobierno de Suiza copatrocinaron una cumbre que resultó en la aprobación por parte de 42 Estados de la Declaración de Ginebra sobre la violencia armada y el desarrollo, iniciativa creada para alcanzar reducciones mensurables en materia de violencia armada para 2015. A marzo de 2010, 108 Estados habían firmado la Declaración. Continuando por el camino trazado por la Declaración de Ginebra, el PNUD y el Gobierno de Noruega están trabajando con los Estados miembros para asegurar que los compromisos en materia de reducción y prevención de la violencia armada figuren en la Reunión Plenaria de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y se reflejen en las estrategias posteriores hasta 2015 en materia de ODM y de desarrollo.

4 La legítima defensa es causal de inimputabilidad en Argentina, según consta en el artículo 34o, incisos 6o, cláusulas a), b) y c), y 7o del

frente a un escenario entendido como de incertidumbre, caos y abandono en el que se conjuga la escasa preparación del Estado para dar respuesta en materia de seguridad pública y un incremento de los principales componentes del fenómeno de la inseguridad subjetiva, de comportamiento desacomplado e independiente a los parámetros objetivos de medición del delito. Por otro lado, la violencia interpersonal se desata por el aumento de los casos de resolución violenta de conflictos sociales —la mayoría entre conocidos— como respuesta sociocultural representativa de un modelo social policia- lista que actúa frente a la falta de mecanismos e instituciones suficientes para la gestión no violenta de la conflictividad social.

En este escenario encontramos casos que van desde ciudadanos que portan armas para sentirse más seguros o para hacer sentir más seguros a sus grupos de referencia frente a posibles agresores (etiqueta estigmatizante sobre determinado sector de la población, en general poblaciones vulnerables y sectores de bajos recursos, relacionados con el delito) a casos de violencia doméstica.

El ejercicio de la coacción o amenaza a punta de pistola también trae aparejado un

sinfin de daños no intencionales. Ambas situaciones se conjugan en un escenario en el que la proliferación de armas de fuego en manos de la sociedad civil no es una excepción ni producto del azar. A continuación, presentamos una serie de datos relacionados con el impacto de la violencia armada en el mundo y en la región, para luego repasar algunos de los datos básicos que existen para Argentina. Cabe recordar que, al hablar de violencia armada en Argentina, estamos refiriéndonos a las situaciones de uso de la fuerza con armas de fuego contra otro, fundamentalmente en casos de conflictos interpersonales.

La medición de la violencia armada y los datos existentes sobre la cuestión en Argentina

La medición de la violencia armada es una tarea compleja sujeta a diferentes limitaciones que dificultan la posibilidad de arribar a resultados definitivos sobre la totalidad del problema. Las limitaciones provienen tanto de la calidad de la información obtenible como de la complejidad de la definición de violencia armada. Saber acotar lo que se busca es un requisito fundamental para evitar reduccionismos o abstracciones conceptuales innecesarias.

En este sentido nos parece importante observar que, en relación con la calidad de la información, la falta de estudios rigurosos y periódicos sobre el tema en Argentina y los problemas metodológicos que tienen los actuales instrumentos de medición son un problema recurrente y un condicionamiento negativo para la implementación de todo tipo de política pública en la materia. Más allá de información oficial exploratoria (del Poder Judicial y Procuraciones), existen básicamente dos fuentes oficiales que dan cuenta de información sobre las muertes provocadas por el uso de armas de fuego: las Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud y el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) del Ministerio de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos.

Código Penal argentino:

6o El que obrare en defensa propia o de sus derechos, siempre que concurrieren las siguientes circunstancias: a) agresión ilegítima; b) necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla; c) falta de provocación suficiente por parte del que se defiende.

Se entenderá que concurren estas circunstancias respecto de aquel que durante la noche rechazare el escalamiento o fractura de los cercados, paredes o entradas de su casa, o departamento habitado o de sus dependencias, cualquiera que sea el daño ocasionado al agresor; igualmente respecto de aquel que encontrare a un extraño dentro de su hogar, siempre que haya resistencia;

7o El que obrare en defensa de la persona o derechos de otro, siempre que concurren las circunstancias a) y b) del inciso anterior y, en caso de haber precedido provocación suficiente por parte del agredido, la de que no haya participado en ella el tercero defensor.

A su vez, en este ministerio también se realizan otros estudios sobre criminalidad que aluden al tema, entre los que se destacan las encuestas de victimización. Veamos en síntesis el alcance de cada una de estas fuentes.

* Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Dirección Nacional de Política Criminal. Estadísticas policiales. Encuestas de victimización

Tal como lo establece la Ley 25266, la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) es el organismo encargado de elaborar la estadística oficial sobre criminalidad y funcionamiento del sistema de justicia del país, y puede requerir para tal fin datos de las Policías, fuerzas de seguridad, fiscalías y juzgados con competencia penal y servicios penitenciarios. Los informes que se realizan sobre la base de esos relevamientos representan la estadística oficial en la materia.

El SNIC tiene su fuente en el registro de los presuntos delitos ocurridos en el territorio de todo el país que contaron con la intervención de la Policía Federal Argentina, las Policías provinciales, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval. La clasificación de los delitos se encuentra fuertemente asociada a las figuras penales descritas en el Código Penal. Como un complemento del SNIC, existe el Sistema de Alerta Temprana (SAT), cuya fuente también son las Policías y fuerzas de seguridad, pero que consiste en la recopilación mensual de información desagregada sobre los delitos de homicidios dolosos, homicidios culposos en accidentes de tránsito y delitos contra la propiedad. El SAT tiene por objetivo primordial recopilar una mayor cantidad de información sobre los delitos más graves y de mayor ocurrencia en las estadísticas policiales. En los informes de estos sistemas, además de brindarse los datos generales — en valores absolutos y tasas—, se analizan los principales resultados de cada distrito y del total nacional, consultando además otras fuentes oficiales (Registro Nacional de Reincidencia para los datos sobre sentencias

condenatorias e INDEC para información poblacional).

Por otra parte, abordando una estrategia innovadora y diferente a las fuentes oficiales, la DNPC, a partir del año 1996, comenzó a realizar estudios de victimización en grandes centros urbanos. El modelo de cuestionario utilizado sigue los estándares del United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI). Estos estudios indagan sobre experiencias de victimización vividas por los entrevistados durante el año analizado, así como también acerca de actitudes y opiniones frente al problema de la inseguridad. Existe un módulo del cuestionario dedicado a victimización, en el que se consulta acerca de la cantidad y las modalidades de los delitos sufridos por los encuestados durante el período de estudio; entre otras cuestiones, si se utilizaron armas de fuego en el hecho. Asimismo, hay otro módulo que indaga sobre opiniones y actitudes de los entrevistados frente al problema de la inseguridad: sensación de inseguridad, opinión sobre la labor de la Policía, tenencia de armas en el hogar, etc. Estos estudios, de gran desarrollo en las últimas décadas, representan una mirada más abarcadora sobre muchos aspectos de vital relevancia para el estudio de la criminalidad y la violencia urbana.

* Ministerio de Salud. Dirección de Estadísticas e Información de Salud. Informes Vitales

La Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS) del Ministerio de Salud de la Nación es el organismo encargado de producir, difundir y analizar estadísticas sobre condiciones de vida y problemas de salud, entre las que se destacan los Informes Vitales, en los que surge información sobre muertes por causas externas registradas por los servicios de salud de todo el país.

La estadística que elabora el Ministerio de Salud sobre mortalidad por causas externas surge del Informe Estadístico sobre Defunción (IED) que completa el profesional que certifica la defunción (y que se informa

al Registro de las Personas). A diferencia del certificado de defunción, los datos que se consignan en el IED no tienen el carácter de declaración jurada, sino que son datos con fines estadísticos (Ley 17622/68 y Decreto 3110/70). Dentro de las defunciones por causas externas, el formulario incluye la intencionalidad (suicidio, homicidio, no determinada). Más allá de la relevancia de este dato, se trata de información que no cuenta con elementos valorativos diferentes a la revisión del cadáver efectuada por el médico y el llenado de la planilla estadística con los datos disponibles y su criterio.

También, como otro estudio de interés realizado desde la perspectiva de salud, en los últimos años se han llevado a cabo encuestas sobre factores de riesgo que abordan algunas cuestiones relacionadas con las armas de fuego.

En suma, se trata de dos fuentes oficiales diferentes que nos brindan dos miradas distintas sobre la cuestión que abordan. En ese sentido, es importante recordar que una lectura de datos que intente ser exhaustiva y rigurosa debe tener presente que la información que surge de cada estudio es fruto de un complejo proceso de construcción en el que la misión y la función de cada organismo ocupan un lugar de preponderancia (CICOUREL, 1964).

Algunos datos básicos sobre la situación global y nacional

Según datos del PNUD en el Reporte Anual del 2009 del Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR), cada año más de 740 mil personas, o sea más de dos mil por día, mueren como resultado de la violencia asociada con conflictos armados y con delitos criminales de mayor o menor escala. La mayoría de esas muertes —490 mil— ocurren fuera del contexto de un conflicto.

La violencia armada destruye las vidas y los medios de vida, genera inseguridad y entorpece las posibilidades de desarrollo

humano. Según los datos más recientes, el costo total de la violencia armada en los países que no están atravesando un conflicto es de \$ 163 mil millones, que es más del total anual que se gasta en la ayuda pública al desarrollo. Se estima que actualmente circulan 875 millones de armas de pequeño calibre y ligeras, tres cuartas partes de las cuales están en manos de civiles. En el mundo, el 60% de los homicidios son por causa de ese tipo de arma. Aproximadamente el 50 ó 60% del comercio mundial de las armas de pequeño calibre es legal, pero las armas que se exportan legalmente generalmente terminan en el mercado ilegal, desestabilizando los Estados ya frágiles que están en conflicto⁵.

La violencia armada afecta a la salud y economía de nuestros países, constituyendo un problema sanitario de creciente importancia. Estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Latinoamérica indican que cada habitante de esta región pierde anualmente casi tres días de vida saludable por causa de la violencia, y que la importancia de esta discapacidad es casi tan alta como la de los homicidios. Recordemos que la posibilidad de que un joven latinoamericano sea víctima de un homicidio por el uso de un arma de fuego es 84 veces mayor a la de un europeo y 115 veces mayor a la de un escocés, húngaro, inglés, japonés o irlandés, por ejemplo. América Latina concentra el 14% de la población mundial y el 42% de los homicidios⁶.

5 Sistematización de datos de acceso en <http://content.undp.org/go/newsroom/2010/may/armed-violence-threatens-progress-on-millennium-development-goals.es?lang=es>. El PNUD apoya en la actualidad a 27 países en lo relacionado con la proliferación de armas y la violencia relacionada con ellas. Si desea más información sobre el particular, visitar el sitio: www.undp.org/cpr/we_do/avmasa.shtml

6 Datos sistematizados por la Asociación Alfredo Marcenac, en base a datos de 2002-2006 pertenecientes al Sistema de Información Estadística de la Organización Mundial de la Salud (OMS-WHOSIS).

Si se toma en cuenta la dimensión económica del problema, la violencia armada produce no sólo un descenso de la actividad, sino también gastos de los recursos gubernamentales y daños en la estructura social. La violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos, que es aproximadamente del 14,2% del PIB latinoamericano (Guerrero y Londoño, 1999).

Ahora bien, en Argentina, los datos oficiales y periódicos existentes sobre el impacto de las armas de fuego abordan la cuestión desde dos perspectivas: a partir de la información oficial sobre muertes registradas en el sistema de salud o bien de la información sobre criminalidad registrada por el sistema penal. Pero, a su vez y a partir de ambas perspectivas, en los últimos años se han llevado a cabo encuestas que abarcan otros interesantes aspectos relacionados con la temática.

A fin de presentar los principales datos que surgen de las fuentes mencionadas, podemos comenzar destacando que, de acuerdo al Informe sobre Estadísticas Vitales elaborado por el Ministerio de Salud de la República Argentina, durante el año 2008 se registraron 2 536 muertes por armas de fuego (el año anterior se registraron 2 493 hechos): 665 casos de suicidios, 858 homicidios y el resto sin determinar⁷. El 88% de las víctimas eran hombres. Del total de muertes por causas externas durante un período de 11 años en Argentina, se pone de manifiesto que el 69% de homicidios son cometidos con armas de fuego al igual que el 31% de los suicidios. Esto significa que, del acumulado de mortalidad por armas de fuego para los años 1997-2007 (un total de 36 374 muertes), se obtiene un total de 9 muertes diarias⁸.

7 Los informes del Ministerio de Salud citados en este capítulo están publicados en la página oficial del organismo: <http://www.deis.gov.ar>

8 Datos sistematizados por Diego Fleitas en el documento "Los planes de recolección de armas en latinoamérica", de agosto de 2010 (en prensa) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y

Ahora bien, extendiendo el análisis a un período de 18 años (1990-2008), en Argentina ocurrieron 59 339 muertes por armas de fuego, que superan en número a otras causas de muerte como el sida, la tuberculosis, la leucemia y la meningitis. El grupo de edad que concentró la mayor cantidad de muertes por armas de fuego fue el de 20 a 29 años, con 15 462 muertes. La mayor cantidad de muertes ocurrió siempre en varones. Entre 1990 y 2008 se registraron 50 861 defunciones en varones, lo que corresponde al 85,7% del total de las muertes por armas de fuego⁹. Por su parte, de acuerdo a la encuesta sobre factores de riesgo llevada a cabo en el año 2007 por el Ministerio de Salud, el 9,8% de la población tiene un arma de fuego en su entorno¹⁰.

Por su parte, desde la perspectiva del sistema penal, podemos destacar en primer lugar que, de acuerdo a lo registrado por el SNIC durante el año 2008, se registraron en la Argentina 2 305 homicidios dolosos (5,3 cada 100 mil habitantes), de los cuales la mitad se cometió con armas de fuego¹¹. Esta fuente también confirma que la mayor parte de los homicidios dolosos no se produce en ocasión de otro delito, como un robo, por

consultados del libro "Las armas y las víctimas. Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina" (2007). Katchik Der Ghougasian (Compilador). Fleitas, Dreyfus, Bandeira y Otamendi. Universidad de San Andrés.

9 Los datos de mortalidad por arma de fuego en Argentina entre 1990-2008 han sido sistematizados por Hugo Spinelli, Marina Gabriela Zunino, Marcio Alazraqui, Carlos Guevel y Victoria Darraidou para la Maestría en Epidemiología, Gestión y Políticas de Salud de la Universidad Nacional de Lanús.

10 Datos tomados de <http://www.msal.gov.ar/hm/site/enfr/porque.asp>

11 Los Informes del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos citados en este capítulo están publicados en la página oficial de dicho organismo: <http://www.jus.gov.ar/areas-tematicas/estadisticas-en-materia-de-criminalidad.aspx>

lo que se infiere que la mayor parte de estos hechos se producen entre personas con algún grado de relación. En ese sentido, de acuerdo a los datos provenientes del SAT, del total de homicidios dolosos informados que fueron cometidos con armas de fuego surgen las siguientes características: el 62% se produjo en la vía pública; casi el 40% de estos hechos se produjo entre las 16 y las 24 hs.; alrededor del 30% fue en ocasión de robo; en más de la mitad, los presuntos autores tenían entre 18 y 34 años de edad; el 96% de los presuntos autores eran varones; algo más de la mitad de las víctimas tenía entre 18 y 34 años y el 90% de ellas eran varones.

Por otra parte, de acuerdo a lo que surge del SNIC, la mayor parte de los delitos en los que se utilizan mayormente armas de fuego —homicidios y robos— se producen en los principales centros urbanos. En particular, la suma de la ciudad de Buenos Aires (Bs. As.) y la provincia de Buenos Aires agrupa más del 40% de los homicidios y robos registrados en todo el país.

Asimismo, las encuestas de victimización, que permiten acercarse a esta cuestión no ya desde el registro de agencias del Estado sino a través del testimonio de las experiencias de victimización sufridas por las personas, también nos brindan información sobre armas de fuego vinculadas a la comisión de delitos y a las medidas preventivas que toma la población. En ese sentido, de acuerdo a las encuestas realizadas por la Dirección Nacional de Política Criminal en la ciudad de Bs. As. durante el año 2005, el 3% de la población residente en la ciudad fue víctima de un robo con armas de fuego, mientras que en el Conurbano bonaerense ese porcentaje se elevó a 5,4% de la población. Además, como mencionamos, los estudios de victimización también permiten conocer las percepciones y opiniones de la población sobre el problema de la inseguridad. De allí surge, además de cuestiones interesantes como la denominada “sensación de inseguridad”, el porcentaje de población que manifiesta tener armas de

fuego en su hogar y las razones que lo llevaron a eso. En la mencionada encuesta efectuada sobre lo acontecido en el año 2005 surge que el 6,4% de la población residente en la ciudad de Bs. As. afirmó tener armas de fuego en su hogar, mientras que en el Conurbano ese índice alcanzó al 12,2% de la población. En la mayor cantidad de casos se trata de armas de puño (68,4% de los casos en Ciudad de Bs. As. y 69% en el Conurbano), seguida por escopetas (17,2% de los casos en Ciudad de Bs. As. y 17,5% en el Conurbano). Por su parte, en la Ciudad de Bs. As. el 39,2% de las personas que manifestaron tener un arma de fuego en su hogar adujeron que lo hacían por razones de prevención o protección personal, mientras que en el Conurbano bonaerense ese porcentaje alcanzó un 52,5%.

Sobre la base del análisis de estos datos, y aun sabiendo que queda mucho camino por recorrer en esta materia, tanto desde el ámbito gubernamental como desde la sociedad civil se han implementado en los últimos años diversas políticas de desarme. En la segunda parte de este artículo repasaremos estas experiencias, haciendo una especial referencia al Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego.

El desarme civil en la Argentina

En los últimos años se ha implementado una serie de iniciativas, tanto a nivel nacional como local, que tuvieron como finalidad abordar el problema de la excesiva proliferación de armas en mano de la sociedad civil y la consecuente necesidad de reducir el circulante.

El primer antecedente en la materia se remonta al año 2001 en la provincia de Mendoza, año en que, a través del impulso de las organizaciones de la sociedad civil, se recolectaron cerca de 2 500 armas en 40 días. Para el año 2004, nació la Red Argentina para el Desarme (RAD), que reúne a las organizaciones especializadas en la materia (INECIP, APP, Fundación Espacios, Fundación Lebensohn, La Comuna y La Casa del

Sur, Asociación Alfredo Marcenac e ILSED¹²) y los principales resultados de la sumatoria de fuerzas se empezaban a vislumbrar: campañas de sensibilización en asociación con autoridades nacionales (Ministerios de Justicia y Educación), trabajo con concejales y legisladores provinciales y nacionales interesados en proyectos de desarme de la sociedad civil y control de armas y el trabajo local con autoridades y referentes de base de varios puntos del país. A modo ilustrativo, cabe mencionar como primera acción de sensibilización del Estado nacional a la campaña realizada con el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos durante el año 2006, bajo el lema “Tenés un arma, tenés un problema”, con la activa participación de la Red Argentina para el Desarme¹³, o bien trabajo llevado a cabo junto al Ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires por la Universidad de San Andrés y Viva Rio, con la participación de investigadores de la ONG argentina Asociación para Políticas Públicas, en el que analizaron el impacto de las armas en la salud pública y específicamente el uso de armas de fuego en la Argentina¹⁴.

Las experiencias previas sirvieron para conformar una agenda pública y política del problema en el país, pero recién con la implementación del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego se siente dar

12 Organizaciones nacionales de la sociedad civil que han acompañado el proceso de la RAD de forma permanente son las Madres del Dolor, Red Solidaria y Amnistía Internacional Argentina. Dicho proceso también ha sido acompañado a nivel latinoamericano por la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE) y a nivel mundial por la International Action Network on Small Arms (IANSA). A la RAD también pertenecen familiares de víctimas.

13 Para mayor información, visitar www.redparaeldesarme.org.ar

14 “Las armas y las víctimas. Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina”. Katchik Der Ghougasian (Compilador). Fleitas, Dreyfus, Bandeira y Otamendi. Universidad de San Andrés.

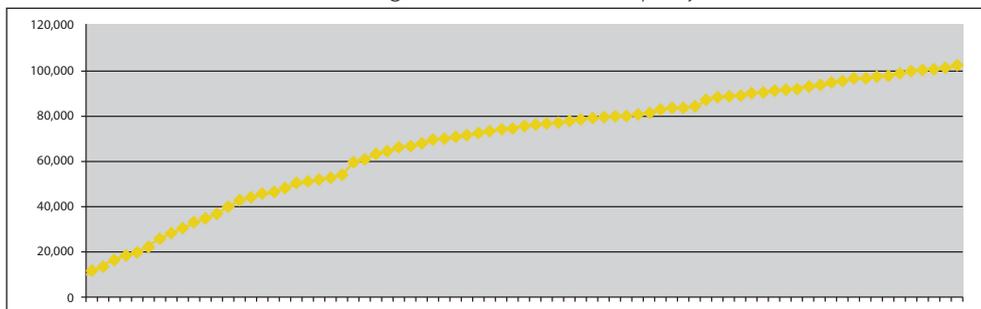
el primer paso en la construcción de una agenda nacional en materia de prevención y reducción de la violencia armada.

El Gobierno Nacional puso en marcha el programa a través de la promulgación de la Ley 26216 de Armas de Fuego. Ésta declaraba una emergencia nacional en materia de tenencia, fabricación, importación, exportación, transporte, depósito, almacenamiento, tránsito internacional, registración, donación, comodato y compraventa de armas de fuego, municiones, explosivos y demás materiales controlados, registrados o no, y anunciaba, entre otras medidas, la obligación de poner en vigencia el programa por un plazo de 180 días prorrogables por igual término (prorroga efectivamente dada, tras concluir el primer termino ejecutado)¹⁵. La norma estableció que las armas serian entregadas de forma voluntaria y anónima, pautando un incentivo económico por tipo de arma y calibre y una amnistía declarada para evitar consecuencias legales a quienes quisieran entregar un arma en condiciones irregulares de registro. El texto estableció las siguientes finalidades como metas a partir de las cuales enmarcar las acciones previstas:

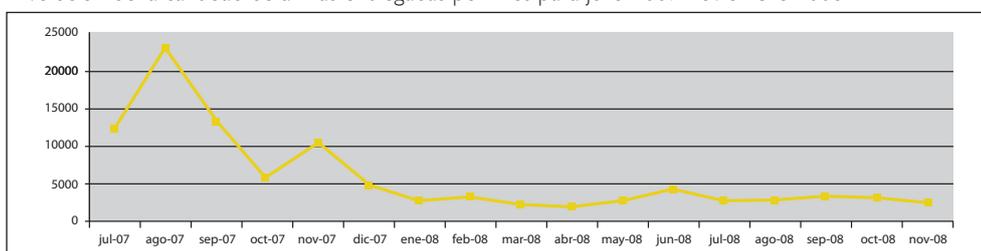
- La disminución del uso y la proliferación de armas de fuego y municiones.
- La reducción de accidentes y hechos de violencia ocasionados por el acceso y uso de armas de fuego.
- La sensibilización acerca de los riesgos de la tenencia y uso de armas.
- La promoción de una cultura de no violencia y resolución pacífica de conflictos que desaliente la tenencia y el uso de armas de fuego.

15 Reglamentando tal normativa, también se dictaron el Decreto 483/2007, la Resolución 1308/2007, la Disposición 246/2007 y el Decreto 560/2008. El programa se replicó a través de la Ley 26520 del año 2009, prorrogando el plazo de vigencia por un año. La Ley 26644 del año 2010 dispone un nuevo plazo de ejecución por el término de dos años más.

Acumulado de cantidad de armas entregadas en el Plan Desarme para julio 2007-noviembre 2008



Evolución de la cantidad de armas entregadas por mes para julio 2007-noviembre 2008



Fuente: Elaborado por los autores a partir de datos publicados en www.desarmevoluntario.gov.ar

El Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, el gran motivador

En el año 2006, el entonces presidente de la nación, Néstor Kirchner, anunciaba públicamente la gestación de una “nueva política pública en materia de control de armas de fuego” en el país. Ésta se montaba sobre tres ejes estratégicos: la reestructuración institucional del sistema de control de las actividades permitidas con armas de fuego, la mejora e intensificación de los mecanismos para la persecución del mercado ilegal y la reducción del circulante de armas en manos de la población civil. El tercer eje, el mencionado Programa de Entrega Voluntaria, constituyó el paso inicial del diseño de la política de control de armas de fuego en Argentina. Ello no fue casual. Las organizaciones de la sociedad civil nucleadas en la RAD llevaban un largo camino recorrido reclamando por una pronta toma de conciencia respecto del problema de la proliferación de armas de fuego. La respuesta al problema no sería solamente encontrada a partir del programa de desarme, pero sí era impor-

tante establecer la prioridad de comenzar por desarmar un modelo social armamentista y desanclado de las instituciones encargadas de gestionar la conflictividad social. Así es como el programa permitió debatir acerca del modelo de sociedad que los argentinos elegían cuando hacían entrega de sus armas, dando lugar a la elección de un modelo de seguridad pública democrático, no violento, no autoritario y no delegado en la sociedad civil.

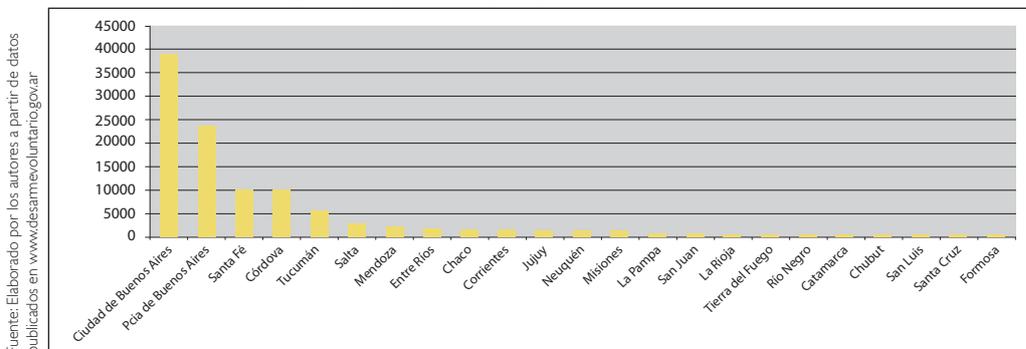
En el programa se recibieron en todo el país, desde el comienzo, 107 488 armas de fuego y 774 500 municiones. El total de armas recibidas representó aproximadamente el 8,5% del total de armas registradas en manos de usuarios civiles.

Se destruyeron 104 534 armas de fuego desde su comienzo. El método utilizado para la destrucción se realizó en dos etapas: la primera fue la trituración de esas armas y luego su fundición, mediante la utilización de un horno de alta temperatura¹⁶. Las armas

¹⁶ Total de armas destruidas: 104 534. Discriminación por destrucción: 24 de octubre de 2007: 20 037 armas; 31 de mayo de 2008: 32 825 armas; 25

Investigación

Cantidad de armas entregadas por provincias para julio 2007-noviembre 2008



Fuente: Elaborado por los autores a partir de datos publicados en www.desarme.voluntario.gov.ar

fueron recolectadas en puestos fijos y móviles, y el material resultante de la destrucción fue donado a la Fundación Garrahan. Las armas más entregadas fueron: revólveres 22, revólveres 32, revólveres 38, pistolas 22 y pistolas 9 mm.

Las sucesivas prórrogas del plan, aprobadas por consenso o por amplias mayorías en el Congreso, parecen indicar que el programa podrá constituirse en un componente permanente de política de Estado en materia de armas de fuego. Sin embargo, ello depende también de otros factores y la reforma institucional del Registro Nacional de Armas (RENAR) es uno de ellos, transformando al organismo en una autoridad de aplicación con nuevas funciones y mayores capacidades en la implementación de políticas en materia de prevención¹⁷. El RENAR, como autoridad de

aplicación del Plan de Desarme, ha gestionado correctamente su ejecución y ha puesto de manifiesto que ello, junto con la garantía de llevar adelante tantas otras políticas de control, requiere de partidas presupuestarias asignadas a tal efecto para que viabilice los resultados esperados. El programa contó con presupuesto propio, pero el RENAR sigue aún sin contar con recursos suficientes para sostener de manera suficiente la ejecución de funciones asignadas de hecho y de derecho¹⁸.

De igual modo, es importante resaltar que la ejecución del programa requiere de la interlocución de varios niveles de gestión y de varios sectores de la sociedad. Así, el programa ha inaugurado una nueva forma de hacer política en el área, abriendo varias mesas de interlocución e, incluso, institucionalizando una mesa de participación comu-

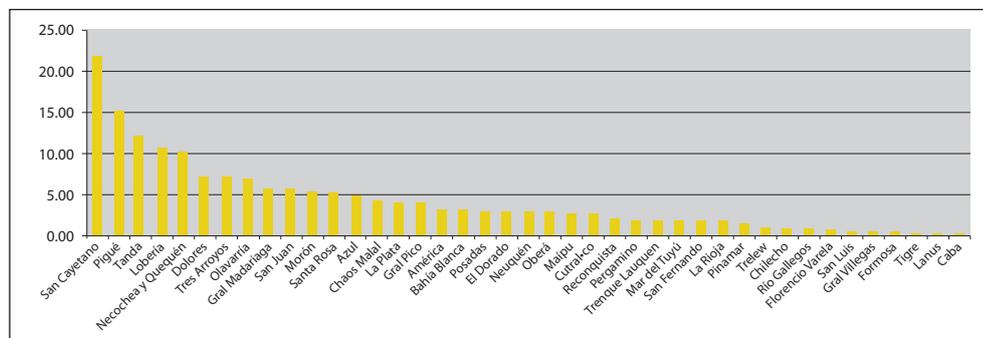
de abril de 2009: 20 249 armas; 31 de octubre de 2009: 31 423 armas.

17 Actualmente, el RENAR no cuenta con partidas asignadas del presupuesto nacional, y es financiado a través de la percepción de tasas y multas provenientes de su función registral. Cuenta con un sistema privado de cooperación técnica y asistencia financiera que, por convenio suscrito, tiene a cargo a la Asociación de Industriales y Comerciantes de Artículos para Caza y Pesca (AY-CACYP), la cual reúne a los principales fabricantes y comerciantes de armas de fuego en el país. La necesidad de partidas presupuestarias asignadas para el RENAR es una cuestión ampliamente tratada por la RAD con los directivos del RENAR y, habida cuenta de su importancia, efectivamente

acogida por la gestión para su pronta modificación. Actualmente existe media sanción para un proyecto de ley que, entre otras medidas orientadas a aumentar el carácter restrictivo de los requisitos de habilitación, modifica algunas características administrativas del RENAR para crear una autoridad de aplicación nueva con presupuesto asignado y la prohibición de contratar con entidades relacionadas con el sector fabricante o comercializador de armas para asistir técnica y financieramente a la autoridad (S-441/10 Escudero y S-2891-10 Biancalani)

18 Actualmente la mayoría del personal del RENAR se encuentra contratado a través del sistema de asistencia técnica y financiera establecido por la Ley 23979.

Tasa de entrega para ciudades con puestos móviles para julio 2007-noviembre 2008



Fuente: Elaborado por los autores a partir de datos publicados en www.desarmevoluntario.gov.ar

nitaria y una mesa de gestión interministerial a nivel nacional, el Consejo Consultivo y el Comité de Coordinación de las Políticas de Armas de Fuego. El modelo de implementación del programa invitó a participar a diferentes autoridades provinciales y municipales, permitiendo incorporar la política de desarme a sus políticas locales de seguridad pública. De esta manera, en la medida en que la sociedad debatía acerca del modelo de seguridad deseado, se profundizaba sobre las líneas de gestión gubernamental de los problemas en materia de seguridad pública local. Ello permitió, asimismo, comenzar a construir un modelo de gestión de políticas locales de control de las armas de fuego y desarme de la sociedad civil desde la perspectiva de seguridad pública y la educación en la cultura de la paz y la no violencia. La participación de la gente se notó especialmente donde estuvieron las autoridades locales más comprometidas, lo cual demostró ser de enorme impacto en la convocatoria para el desarme.

La eficacia

Existen dos datos contundentes para demostrar la eficacia del plan: el impacto del desarme en el mercado legal e irregular y el impacto en el volumen de armas históricamente destruidas en el país.

Del año 2007 a esta parte, mientras el mercado inyectaba un total de 384 410 nuevas armas en el país (producción más importación), el plan destruía, en el mismo

período, 104 534 armas de fuego, convirtiendo a Argentina en el único país que tanta cantidad de armas destruyó en Latinoamérica tras un programa de recolección. Es decir que el plan destruía en el mismo período el 27% de lo que el país inyectaba al mercado de armas: 248 armas diarias destruidas en 27 meses de implementación del plan representan un récord en la historia de las destrucciones hechas en el país.

A diciembre de 2008, concluido el plan¹⁹, se habían recibido 107 488 armas de fuego, lo que representa el 8,5% el total de armas registradas en manos de usuarios civiles. La proporción de armas entregadas, en relación con las proyecciones totales de circulante y las armas registradas, pone de manifiesto que este tipo de política aplicada de forma intensiva es altamente eficaz. Así, la ciudad de Bs. As. fue receptora de la mayor cantidad de recursos —al contar con una importante boca de recepción en la sede central del RENAR— y, por otro lado, al ser un importante foco de atención de los medios de prensa, contó con mayor comunicación. Allí donde la sociedad civil especializada estaba movilizada, la sensibilización fue mayor y, en consecuencia, también lo fue la entrega. En las grandes ciudades, las campañas masivas de sensibilización son la

¹⁹ El primer período del plan concluyó el día 17 de diciembre del 2008. La prórroga del año 2009 prácticamente no tuvo resultados significativos, ya que, por un error en el texto de la norma, efectivamente sólo se llevó a cabo durante dos meses.

Fuente: Elaborada por los autores sobre la base de las fuentes citadas.

Principales provincias que implementaron el canje	Estimado de armas existentes según ENFR ¹ (2005)	Cantidad de armas entregadas hasta el 01/08/2008 (RENAR)	Cantidad de armas registradas según el RENAR (2006)	Cantidad estimada de armas no registradas (columna 1 - columna 3)	Porcentaje de armas entregadas sobre el total de existencias estimadas	Porcentaje de armas registradas sobre el total de existencias estimadas	Porcentaje de armas entregadas sobre armas registradas	Porcentaje de armas entregadas sobre armas NO registradas
Pcia. de Bs. As.	1 141 049	20 749	394 703	746 346	1,8%	34,6%	5,3%	2,8%
Santa Fe	284 689	7 892	104 012	180 677	2,8%	36,5%	7,6%	4,4%
Córdoba	237 639	9 441	82 709	154 930	4,0%	34,8%	11,4%	6,1%
Ciudad de Bs. As.	223 903	34 669	161 998	61 905	15,5%	72,4%	21,4%	56,0%
Mendoza	75 782	1 796	32 328	43 454	2,4%	42,7%	5,6%	4,1%

Fuente: RENAR.

Cantidad de credenciales de tenencias emitidas (incluye adquisición, transferencias, reempadronamientos y duplicados)											
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
154 000	120 000	98 000	92 500	85 500	81 666	72 807	53 122	58 783	53 507	25 012	

única herramienta con capacidad de reproducir el mensaje. Si este tipo de campañas se hubieran extendido a la totalidad del país, seguramente la entrega habría sido incalculablemente superior.

Por otro lado, y en relación con el impacto del desarme en el volumen de armas históricamente destruidas en el país, hay que decir que las destrucciones no siguieron un patrón hasta el año 2007, ya que no había existido una política específica destinada a reducir el circulante de armas entre la población. Desde 1993 a 2004 se destruyeron un total de 69 276 armas (en 1999 se aprobó la Ley 25086, que fijó, al incorporar penas para la tenencia y portación ilegal de armas, la obligación de realizar campañas de difusión sobre la obligatoriedad de registro de las armas de fuego). A partir de estas campañas —nunca puestas en vigencia más que formalmente— es que se empieza a ganar experiencia en la destrucción más frecuente de armas, para llegar a las grandes destrucciones del programa, en el que el volumen y los requisitos de verificación de cada arma modificaron sustancialmente la metodología de trabajo. A continuación se presenta un gráfico en el que se revela el grado de eficacia del programa, al contrastar la cantidad diaria de armas destruidas a partir del programa con la cantidad diaria destruida en 9 años.

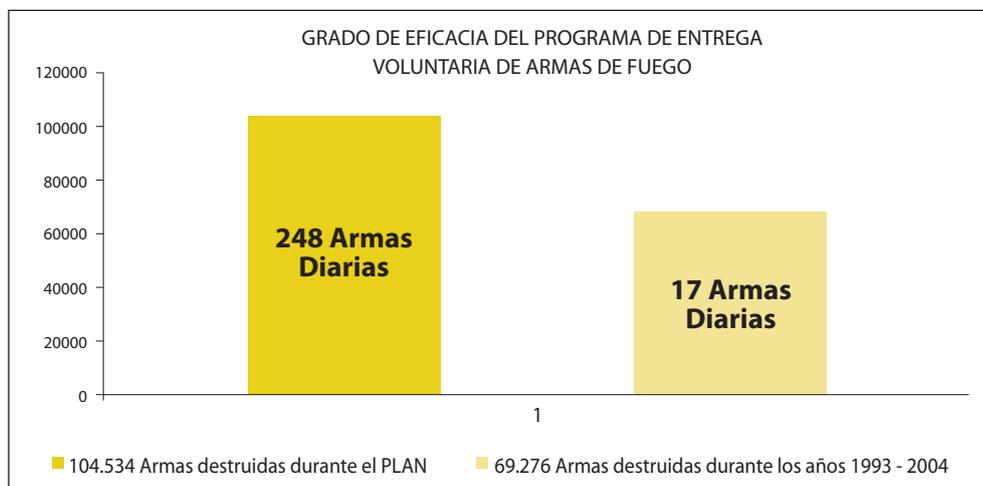
Impacto y proyecciones

A agosto de 2009, el RENAR registraba un total de 817 239 usuarios y 1 558 657 armas de fuego. Según la cantidad de credenciales de tenencia emitidas durante los últimos 10 años, se percibe un claro y sostenido descenso a partir del año 2002.

Esto informa sobre el desincentivo notable del uso de armas de fuego, que puede explicarse a partir de diferentes variables: la situación socio económica —recordemos que en 2001 el país entró en una profunda crisis—, posibles condicionamientos registrales y el impacto del Plan de Desarme en el uso de armas de fuego en la sociedad civil. Aunque no se cuenta con encuestas de victimización más actuales, vale la pena mencionar el caso de la provincia de Mendoza, donde, por ejemplo, las encuestas de victimización de la época de la implementación del canje de armas (2001) confirmaban el descenso de la posesión de armas en el hogar a partir la experiencia del canje de armas y la instalación de dicho tema en la provincia cuyana.

Por otro lado, los datos del RENAR informan que, desde 2006 a esta parte, el acumulado de armas registradas creció en un 23%. Las proyecciones sobre la cantidad de armas no registradas, lamentablemente, son significativas en relación con el acumulado en

I n v e s t i g a c i ó n



Fuente: Elaborada por los autores sobre la base de las fuentes citadas.

el mercado legal. En el año 2005 se estimaba una proyección del mercado gris de armas que alcanzaría un piso de 2 247 749 de armas de fuego en el hogar (esto en función del total de gente que respondió afirmativamente tener acceso a armas de fuego en la vivienda, automóvil o depósito, y presumiendo un arma de fuego por respuesta afirmativa). Esto representa un 9,8% del total de la población, según la ENFR²⁰, y una estimación de unas 1 062 282 armas a 2006 por fuera del conocimiento del Estado (cerca de un 90%, en tanto el Estado registraba un total de 1 185 467 armas de fuego).

Aplicando dicha estimación a los datos registrados al día de hoy, se puede decir que el Estado ha logrado regularizar buena parte del mercado gris, incorporando en un 56% el cir-

culante irregular, mientras permanecen unas 689 092 armas de fuego en desconocimiento del Estado (44%) y un saldo de 128 147 personas sin control alguno (15%). Se puede inferir que dicha reducción en el margen de irregularidad tiene su sustento en los empadronamientos realizados, por un lado, y en la modificación de las condiciones para acceder a la habilitación de legítimo usuario, que, con un carácter restrictivo en relación a lo previamente regulado, puede haber reducido la cantidad de gente en condiciones para ser habilitada como usuario de armas de fuego en el país²¹. Esto representaría el piso de la proyección estimada a partir de los datos mas contundentes que se tienen en la materia.

Ahora bien, ¿cual es el máximo razonable calculable para dicha proyección? Si proyectamos el comportamiento del mercado legal al mercado irregular, allí donde el RENAR registra un promedio de dos armas por legítimo usuario, en el mercado irregular se deberían duplicar los números arrojados por la ENFR. Así, estaríamos hablando de un techo de proyección total de armas en Argentina del

20 La ENFR, realizada en 2003, se trata de una encuesta domiciliaria con representatividad provincial (es decir que permite calcular estimaciones nacionales y provinciales). Incluye aproximadamente a 50 mil personas de 18 años. La encuesta se realizó en todas las provincias, seleccionando ciudades de más de 5 mil habitantes, lo que representa aproximadamente al 96% de la población urbana de nuestro país. Esta representatividad provincial permitirá no sólo obtener estimaciones nacionales, sino también estimaciones provinciales seleccionadas por muestreo probabilístico de viviendas.

21 Ver disposición 197/06 del RENAR sobre el requisito para acceder a la condición de Legítimo Usuario de Armas de Fuego de Uso Civil o de Uso Civil Condicional: http://www.renar.gov.ar/index.php?seccion=legislacion_visualizar&m=3&ley=32&disp=si

orden de las 4 495 498 armas de fuego. Por supuesto que estas son estimaciones preliminares aplicadas en función de datos relevados en el año 2005, lo cual presenta un razonable margen de error a partir del condicionamiento de la información obtenida. Sin embargo, los cambios percibidos son contemporáneos a las medidas tomadas y permiten hacer un seguimiento *prima facie* del potencial impacto de las medidas y de los desafíos pendientes. El seguimiento, el monitoreo y la evaluación de la implementación de la política pública son prácticas aún no habituales en la administración pública argentina.

En términos generales, entonces, podemos decir que Argentina es un país armado desarmándose, un país sometido a los controles del Estado, un país fabricante de armas de fuego con una distribución cómoda del mercado entre cinco fábricas principales —Bersa, F&L, Laserre, Azor y Fanac— y cuatro fabricas estatales dependientes de la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares. Según los datos del RENAR, la producción aumentó un 6,5% de 2005 a 2006, y prácticamente se mantuvieron los niveles en 2007, para, a partir del 2008 comenzar a bajar abruptamente (en un 41%, de 2008 a 2009). Además, los últimos cinco años suman un total de 276 747 armas exportadas, principalmente a Estados Unidos y por Bersa S. A., que maneja el 77% del mercado. Mucho menor es el mercado de las importaciones: se importó, en el mismo período, un total de 103 999 armas, provenientes, esencialmente, de Estados Unidos, Brasil y Austria. Este escenario no parece reflejar una tendencia a la expansión del mercado, sino que más bien se presenta estable y probablemente en retroceso. Por supuesto que existen variables de orden económico afectando el mercado, pero ello, de igual modo que el Estado, con una intervención activa en las políticas de control y fiscalización, fija estándares de regulación a los cuales el mercado no puede escapar.

En relación con la composición del circulante de armas según su origen, hay que

indicar que los desvíos de transferencias internacionales, como los desvíos domésticos, sumados a la falta de cultura registral de los argentinos arriba ejemplificada, son las principales fuentes de inyección ilegal al mercado de armas en el país. Aunque se suele sostener que en términos generales Argentina ha sido exportadora de armas hacia el mercado ilícito (Appiolaza y Ávila, 2009), el Estado ha demostrado compromiso de bregar por la responsabilización en materia de transferencias internacionales de armas y la efectiva regulación de los principios establecidos a través de diferentes instrumentos internacionales, demostrando capacidad de prevenir la concreción de exportaciones de armas con razonable probabilidad de ser desviada hacia países en conflicto (específicamente Bolivia y Honduras). Argentina, además, ha aprobado y ratificado numerosos tratados internacionales en la materia²² y ha tenido posiciones progresistas en la región, adecuando su legislación interna y trabajando en el diseño de protocolos de actuación para el cumplimiento del derecho internacional. En relación con el control del tráfico y transferencias, por ejemplo, Argentina ha dispuesto

22 Enumeramos: Convención sobre la Marcarción de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección (se suscribió en 1991; la convención fue ratificada por la Ley 24722/96); Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados (se suscribió en 1997; el instrumento fue ratificado por la Ley 25449 del 14 de agosto de 2001); Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Explosivos, Municiones y Materiales Conexos del Mercosur (se suscribió en 1999); Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales de la OEA (se suscribió en 1999; la convención está pendiente de ratificación); Ratificación del 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 (Ley 26138, sancionada en agosto del 2006).

medidas más estrictas de control en la frontera (Disposición del RENAR 251/08), que regula en materia de importación y exportación de armas de fuego, materiales de usos especiales y repuestos, ampliando las medidas de control sobre transferencias, en complementariedad con la Ley Nacional de Armas y Explosivos 20429 y el Decreto 395/75²³.

Asimismo, el control de posibles desvíos de armas de fuego de los depósitos policiales y judiciales hacia el mercado ilegal se regula a través del Registro Nacional de Armas de Fuego y Materiales Controlados, Secuestrados o Incautados (Ley 25938/04 y Decreto Reglamentario 531/05), que prevé informar y registrar los datos de identificación del material incautado y decomisado, instruir la destrucción de todo material decomisado una vez concluido el procedimiento judicial y gestionar la seguridad de los depósitos y arsenales de armas de fuego, públicos y privados. La ley invita a adherir al régimen establecido a los gobiernos provinciales, a la Ciudad Autónoma de Bs. As. y a sus respectivos poderes judiciales, lo cual implica una restricción en el alcance nacional, sometiendo a la voluntad política de cada jurisdicción la aplicación de la norma. Sin embargo, el proceso de adhesión se amplía paulatinamente: hoy cuenta con casi la mitad de las provincias incorporadas, incluyendo la de Bs. As., que representa un enorme caudal de armas en potencial riesgo de desvío.

El Mercosur: Una nueva agenda

Para cerrar, es importante mencionar que no sólo fue el ámbito local un lugar de recepción

23 La Ley Nacional de Armas y Explosivos 20429 contempla en el Art. 11, incisos 3o, 4o y 5o, la importación comercial y el tránsito internacional del material controlado; mientras que el Decreto 395/75 reglamenta tales temáticas respectivamente en los Arts. 23/33 y 122/123, y las Disposiciones 13/99 y 87/98 hacen lo propio en aspectos específicos. Por su parte, el Art. 4º de la Ley 20429 y el Decreto 760/92 regulan la competencia asignada al organismo en materia de exportaciones.

de la agenda de desarme, sino también lo fue el ámbito regional. En efecto, el Mercosur, a través del Grupo de Trabajo de Armas de Fuego y Municiones del Mercosur y Países Asociados, se ha involucrado en la cuestión. Se planteó trabajar sobre un sistema de intercambio de información compatible informáticamente para identificar las armas denunciadas, con el fin de establecer protocolos de cooperación entre países e, incluso, avanzar en determinar rutas de tráfico ilícito en la región. Reconociendo el tráfico ilícito de armas de fuego como delito de carácter transnacional, de rutas identificables y permeable en las fronteras de nuestra región, y entendiendo que los fines perseguidos son el intercambio de información, la alerta temprana del delito y la consecuente actuación interestatal, estar en condiciones de manejar información actualizada respecto de las transferencias ilegales de armas ubica a la región en una situación de ventaja indiscutible.

En este sentido es que se resolvió conformar, en la 18a reunión del Grupo en Bs. As., en junio del 2010, un grupo ad hoc de trabajo integrado por los responsables de los registros técnicos de los países intervinientes, para planificar el diseño de la base de datos para sistematizar y poner a disposición del común la información correspondiente a las armas denunciadas hurtadas, robadas, extraviadas y con pedido de secuestro de cada país. La primera reunión se llevó a cabo los pasados 29 y 30 de julio, en Bs. As., con el RENAR como moderador. Al mismo tiempo que a nivel mundial se encuentran en pleno desarrollo las negociaciones para el Tratado de Comercio de Armas (TCA) en la Conferencia Preparatoria de Naciones Unidas²⁴, el Grupo supo poner

24 La Resolución 64/48 de Naciones Unidas, aprobada a fines del 2009, establece una conferencia de negociación sobre un TCA en 2012 y dos conferencias preparatorias, de dos semanas cada una, en 2010 y 2011. El TCA es una iniciativa para fortalecer la regulación del comercio internacional de armas convencionales.

en marcha uno de los principales mecanismos por los que se brega a nivel mundial: la cooperación entre Estados para la formalización de mecanismos de rastreo homologables entre los niveles nacional, regional e internacional. Un rastreo responsable identifica exactamente dónde se pierde la cadena registral de las armas, y, con ello, la posible identificación de rutas de tráfico ilegal en la región. Creemos que combatir el tráfico ilícito es indispensable y hacerlo preventivamente significa trabajar para asegurar transferencias internacionales responsables, restrictivas y vigiladas. Los esfuerzos por luchar contra la proliferación de armas de fuego en Argentina y en la región representan un camino que ya se está recorriendo con prudencial éxito en la lucha contra el tráfico ilícito de armas.

Algunas conclusiones

En este artículo intentamos brindar un panorama general de la actual situación en Argentina con una lectura optimista de cara a lo que vendrá; elementos no faltan y las experiencias relatadas nos permiten confiar en que así será. El Plan de Entrega Voluntaria, desarrollado extensamente en este documento, representa un proyecto innovador y existen algunos elementos mencionados que permiten realizar un balance positivo en relación a los objetivos planteados. Sin embargo, existe un problema con la información existente que no permite evaluar con mayor profundidad el escenario actual. Así, si bien de los datos presentados sobre el funcionamiento del plan surgen conclusiones positivas y alentadoras (cantidad de entregas, por ejemplo), aún no hay estadísticas consistentes que permitan medir con mayor rigor el impacto del plan. En ese sentido, solamente con la publicación de las estadísticas oficiales de los años 2009 y 2010 nos podremos aproximar al tema, aunque tampoco nos darán respuestas completas, dado que abordan solamente una parte de los objetivos planteados. En efecto, una evaluación exhaustiva sobre el éxito del

plan requerirá de nuevas estrategias que profundicen los datos generales surgidos de las estadísticas oficiales. Las encuestas existentes —factores de riesgo y victimización— representan un paso innovador en ese sentido y deberían ser profundizadas a fin de brindar más herramientas de diagnóstico y evaluación de políticas públicas sobre la materia.

Igual desafío representa la necesidad de garantizar una mayor cantidad de recursos para invertir en campañas masivas de sensibilización y en capacidad logística para maximizar el grado de eficacia en la recolección de armas de fuego en todo el país. Recorrer un territorio de tan vasta extensión como el argentino representa un alto costo en tiempo y movilidad, que debe evitarse para sortear los cuellos de botella naturales.

Por último, creemos importante destacar dos ejes fundamentales de la experiencia argentina de desarme: por un lado, el valioso trabajo realizado en forma conjunta entre organismos gubernamentales y organismos no gubernamentales, lo cual representa una experiencia importante de cogestión e institucionaliza, en la creación de espacios de trabajo conjuntos, la participación comunitaria en el tema; y, por otro lado, hay que destacar la importancia que la agenda de desarme ha tenido en la toma de decisiones complementarias para la integración de una agenda de trabajo consistente en materia de control de armas. Por tal motivo es que se exponen los apartados del artículo referentes a la evaluación de la pertinencia del plan de desarme y, en ello, resulta importante para los autores destacar la incipiente agenda de trabajo en el ámbito del Mercosur, donde la posibilidad de trabajar en mecanismos de intercambio y cogestión interestatal en materia de control del tráfico ilícito de armas de fuego es no solamente un avance para los países que lo integran, sino también una interesante experiencia sobre la que hay que estar atentos para la posible reproducción en otros niveles subregionales. □

Bibliografía

- Appiolaza, Martín y Ávila, Javier (2009). *Tráfico de Armas en América Latina. Caso Argentina*. San José de Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad y Universidad Alberto Hurtado (2008). *Seguridad y Prevención. La situación en Argentina, Chile y Uruguay durante 2007*. Santiago de Chile: Edición Carlos Guajardo García.
- Der Ghougasian, Katchik (Compilador). Fleitas, Dreyfus, Bandeira y Otamendi (2007). "Las armas y las víctimas. Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina". Buenos Aires. Universidad de San Andrés.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2008). *Informe del Sistema Nacional de Información Criminal. Año 2008*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2005). *Informe Ejecutivo. Encuesta de Victimización, Ciudad de Buenos Aires. Año 2005*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- Guerrero, R. y J.L. Londoño (1999). "Violencia y sus costos en América Latina", Revista Coyuntura Social, Bogotá, No. 21, noviembre, pp. 73-105.
- Global Burden of Armed Violence Report (GBAV). Geneva Declaration. The Geneva Declaration Secretariat (2008). Geneva, Switzerland.
- Kaminsky, Gregorio; Darío Kosovsky y Gabriel Kessler (2007). *El delito en la Argentina post-crisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional*. Buenos Aires: Fundación Ebert Stiftung.
- Kitsuse, John y Aaron Cicourel (1963). "A note on the uses of official statistics". *Social problems II*, N° 2: 131-139(AUTUMM).
- Kosovsky, Darío (2006) "El ciudadano sheriff. Armas y violencia en Argentina". Buenos Aires, Claves Para Todos, Editorial Capital Intelectual.
- Ministerio de Salud de la Nación (2006). Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Informe de Resultados. Buenos Aires: Ministerio de Salud.
- Olaeta, Hernán (2008). *Estadísticas criminales y sistemas de información*. Buenos Aires, Argentina: IIsed.
http://www.iised.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=121
- Registro Nacional de Armas, informes de prensa del RENAR.
<http://www.renar.gov.ar/>

(Footnotes)

1 Encuesta Nacional de Factores de Riesgo, Ministerio de Salud de la Nación.

Tráfico ilícito de armas y municiones: Guatemala y la región centroamericana

Arms and ammunition smuggling: Guatemala and Central American Region

■ Carmen Rosa de León-Escribano¹

Resumen

Las armas y municiones transitan ilícitamente por la región centroamericana. En este artículo se parte desde la situación en Guatemala para describir modalidades del tráfico, los tipos de armas, los usuarios y los demandantes de las mismas, así como las circunstancias que favorecen el mantenimiento del mercado ilegal en la región. También se presenta la forma en que operan los intermediarios, con base en casos reales sucedidos entre diferentes actores regionales. Se trata un caso paradigmático de trueque de armas entre Nicaragua y Panamá que terminó en manos de paramilitares colombianos, en el que actuó de intermediaria una empresa guatemalteco-israelí. Este hecho fue investigado por la misma Organización de Estados Americanos (OEA). Se plantean las conexiones que pueden llegar a tener estas empresas intermediarias y la forma en que siguen operando en Guatemala y en la región.

Palabras clave: tráfico ilícito de armas y municiones, crimen organizado, fronteras.

Abstract

Weapons and ammunitions flow illicitly by the Central American region. This article starts from the situation in Guatemala to describe traffic patterns, types of weapons, users, and arms demanders, as well as the situations that favor the maintenance of the illegal market in the region. It also presents the way in which brokers operate, based on actual cases occurred between different regional actors. It treats a paradigmatic case of exchange of weapons between Nicaragua and Panama that finished in the hands of paramilitary Colombian groups, being an intermediary a Guatemalan-Israeli company. This affair was investigated by the OAS. The article shows the connections that can get these intermediaries and the form in which they continue operating in Guatemala and the region.

Keywords: weapons and ammunition illicit traffic; organize crime, borders.

¹ Socióloga guatemalteca, con Maestría en Sociología del Desarrollo. Actualmente es Directora Ejecutiva del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) en Guatemala. La información que refleja este artículo proviene de diversos hallazgos realizados por IEPADES a través de investigaciones y proyectos en control de armas en Guatemala y la región centroamericana desde hace más de 10 años.

Introducción

Las armas de fuego han estado presentes en la vida de los centroamericanos desde hace varias décadas. Las guerras de independencia, los litigios limítrofes y los conflictos internos se han visto acompañados del uso de armas y de su consecuente proliferación. Además de los problemas derivados de la complejidad histórico-política del área y de las particularidades nacionales, en los últimos diez años el avance de la situación de narcotráfico en la región y la regionalización del crimen organizado han convertido al istmo en un canal de paso de actos ilícitos tales como el contrabando y el tráfico de personas y droga. Estas actividades están acompañadas del uso de armas y del trasiego de las mismas. Asimismo, la existencia de stocks utilizados durante las guerras internas ha situado a Centroamérica como un territorio apetecible para los traficantes mundiales de armas convencionales.

Desde la perspectiva del impacto del crimen, la geografía centroamericana ubica a la región como puente entre los principales países productores y los países consumidores de droga. Se calcula que el 88% de la droga que llega a México y Estados Unidos lo hace a través del corredor de Centroamérica (ONUDD, 2007). Informes de Naciones Unidas señalan que, durante las guerras civiles en la región, los flujos de drogas impulsaron el conflicto y la corrupción de los funcionarios estatales con la finalidad de facilitar el trasiego de las mismas, generando espacio para la inclusión de otras modalidades de criminalidad, tales como el tráfico de armas, personas y recursos naturales, entre otras. Como causas de esta situación, además de la geografía, se apuntan el subdesarrollo y la inequidad, la poca capacidad de justicia penal y un historial de conflictos. En cuanto a los crímenes más significativos están el tráfico de drogas, la violencia, las pandillas juveniles y

la corrupción (ONUDD, 2007). Guatemala sigue siendo la frontera norte de Centroamérica por la que sube la oferta de ilícitos y el tránsito de personas que tiene lugar en la región, ahora atrapada entre el Plan Mérida y el Plan Colombia.

El tráfico ilícito de armas en Guatemala es una actividad que se desarrolló más intensamente en los años del conflicto armado interno. Ya desde los años sesenta aflora la confrontación entre Estado y ciudadanos; se inician la persecución y la represión contra la oposición, principalmente constituida por los grupos asociados a las ideas de transformación política, social y económica del país, quienes se ven en la necesidad de armarse para la defensa de sus vidas. Simultáneamente, los grupos insurgentes empiezan a crear rutas de abastecimiento para el acopio de armamento que será utilizado en la lucha revolucionaria. A este fenómeno armamentista se une, en los años setenta, la acción de los escuadrones de la muerte, que utilizaron como mecanismo operativo el secuestro, la tortura y el asesinato de los dirigentes sociales, religiosos y políticos durante los treinta años de enfrentamiento interno. Dicha actuación se daba bajo la protección de los grupos políticos anticomunistas y con la complicidad del Estado. Como corolario a la situación de una sociedad armada, en los últimos 15 años antes de la firma de la paz en Guatemala surgen las Patrullas de Autodefensa Civil, dirigidas, entrenadas y armadas por el Ejército de Guatemala para colaborar en el control poblacional que se utilizó como estrategia de guerra, frente al crecimiento y la expansión de los grupos guerrilleros, principalmente en la zona indígena de Guatemala.

Todo el trasiego que la dinámica del conflicto interno origina en Guatemala genera las primeras rutas, modalidades de tráfico y manejo de arsenales de armas y municiones que se reproducirán posteriormente en un nuevo contexto posterior al conflicto. Cambiarán los actores, pero no así la tendencia armamentista de la sociedad y su alta tolerancia al uso de las armas, que, bajo la práctica

de más de tres décadas de guerra de baja intensidad, asocia hoy en día el concepto de seguridad al de la violencia que se ejerce a través de la utilización de las mismas. La consecuencia de esta situación se refleja en la cifra de 48 homicidios por 100 mil habitantes para el año 2009 (más del 80% de las muertes son por arma de fuego; IEPADES, 2009), lo que convierte a este país en uno de los más violentos del mundo.

Actualmente, el deterioro de la efectividad de las fuerzas de seguridad —como producto de una reforma policial surgida de los Acuerdos de Paz que no ha podido consolidarse—, sumado al incremento del crimen organizado y la delincuencia común en el país, se constituye en detonante de una demanda creciente de armas y municiones a nivel nacional. Por otra parte, los mismos conflictos regionales generan el escenario adecuado para convertir al país en un puente activo y demandante de armas de diferente tipo. Entre la lucha frontal contra el narcotráfico que libra México y el trasiego regional de droga, las rutas del ingreso de armas se diversifican, haciendo del tráfico ilícito de las mismas un negocio tentador, tanto para intermediarios locales como para grupos internacionales de traficantes. Si a ello se le agrega la falta de controles adecuados por parte de las autoridades, la debilidad institucional y la presencia fuerte del crimen organizado en Guatemala, el tráfico de armas y municiones se convierte en un negocio altamente rentable. Las rutas y modalidades establecidas de criminalidad organizada asociada a tránsito de ilícitos facilita el trasiego de armas, que van a parar a manos de grupos dedicados al narcotráfico, a bandas de asaltantes de bancos y de robo de vehículos, a pandillas juveniles vinculadas al crimen organizado y a particulares.

El tráfico ilícito de armas y municiones

Guatemala no es un país productor de armas de fuego. La única actividad en esa materia que se conoce es la manufactura de municiones 5.56 por parte de la fábrica de municiones del Ministerio de la Defensa

Nacional, para alimentar los rifles Galil KEL adquiridos por el Ejército de Guatemala durante los años ochenta. Esta munición también puede utilizarse por otros tipos de armas, tales como los fusiles AK-47. La Constitución Política de la República de Guatemala reconoce los derechos de tenencia y portación de armas de fuego, además de tener un marco regulatorio laxo sobre la materia. Sin ir más lejos, hasta abril del 2009 (fecha en que se aprueba la nueva Ley de Armas y Municiones) era permitido comprar hasta 500 municiones diarias por cada calibre que se tenía registrado, y era ilimitado el número de armas que podía registrarse para portación. La compraventa de armas es un negocio más, y las armas son importadas por intermediarios privados (empresas) y vendidas a particulares e instituciones públicas.

A pesar de que Guatemala ocupa el puesto 122 en el índice de desarrollo humano, sólo por encima de Nicaragua (124) y Haití (149) en el ámbito regional (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009), en comparación con el resto de América Latina y el Caribe, Guatemala es el sexto comprador de armas y municiones en toda la región (36 países), debajo de México, Colombia, Venezuela, Argentina y Brasil². Guatemala sola importa el 5% del total de armas y municiones de la región latinoamericana y el 42% del total de las de la región centroamericana. En los últimos 15 años, los guatemaltecos han gastado más de 96 millones de dólares estadounidenses en la compra de armas y municiones³.

El volumen del mercado legal es, de hecho, un indicador de la demanda de armas que existe en el país y en Centroamérica. En ese sentido, es esperable que el tráfico ilícito de armas y municiones sea igualmente significativo en la región, sobre todo en el contexto

2 Cálculo en base a los datos que aparecen en Purcena, 2008.

3 A partir de los datos que aparecen en Fleitas, 2008.

de la presencia creciente del crimen organizado en la misma. El mercado negro regional se mueve en torno a la oferta y demanda, y el origen de las armas y municiones puede tener distinta procedencia. En Guatemala, las principales formas en que ingresan las armas al mercado negro son:

- Transacciones de armas y municiones que tienen un origen legal y que pasan al mercado ilegal a través de negocios entre un intermediario legal y un comprador ilegal.
- Compra al menudeo en otros países vecinos y paso por fronteras en pequeñas cantidades.
- Grandes cargamentos vía marítima y terrestre, fundamentalmente asociados a redes internacionales de traficantes de armas.
- Transferencias entre grupos criminales a través de trueque o pago de otros ilícitos.
- Desvíos de arsenales de fuerzas de seguridad del Estado hacia compradores ilícitos, individuales y/o grupos de crimen organizado.
- Pérdida o robo a los dueños legalmente registrados.
- Sustracción a agentes de seguridad privada de las armas registradas a nombre de las empresas.

Tipos de armamento y municiones

Las armas, municiones y explosivos que suelen formar parte de los diferentes tráfico ilícitos en la región centroamericana se agrupan principalmente en tres categorías:

- a. **Pertrechos de guerra.** Esta categoría está compuesta fundamentalmente por armas provenientes de conflictos armados en la región y utilizadas primordialmente por ejércitos regulares o fuerzas insurgentes. Dentro de esta categoría se encuentran las AK-47, Galil KEL, AR-15, M-16 y granadas. Estas armas no circulan en el

mercado legal y son adquiridas por las fuerzas de seguridad para su uso exclusivo a través de compras directas. Gran parte de ellas son excedentes de arsenales estatales.

- b. **Revólveres y pistolas.** En esta categoría se encuentran principalmente las armas de calibre 9 mm. Este tipo de armamento sí puede obtenerse en forma legal y es el más utilizado en el país. La mayor parte de homicidios en Guatemala se realiza con armas de este tipo.
- c. **Armamento moderno de alta potencia.** En los diferentes decomisos realizados por la Policía se han encontrado desde mini ametralladoras y ametralladoras sofisticadas hasta lanzacohetes. Tampoco es un armamento que pueda adquirirse en el mercado legal, y su utilización por particulares está regulada a través de permisos especiales emitidos por el Ministerio de la Defensa.

Según notas de prensa, la mayoría de las armas decomisadas por la Policía Nacional Civil durante 2009 en Guatemala fueron pistolas (2 874), revólveres (793) y escopetas (414). Además, fueron incautados 154 fusiles de asalto, entre los que hay 84 AK-47, 27 M-16, 27 M-15 y 16 AR-15, mientras que las granadas decomisadas suman 1 338. Igualmente, aparecen dentro de las armas y los explosivos decomisados ametralladoras M60, subametralladoras, fusiles Galil KEL, lanzagranadas, bastones chinos, Uzis y Mini Uzis, entre otros (El Periódico, 2010).

Quiénes demandan las armas ilegales

Es evidente que, si no existiera una vasta demanda de armas de diferente calibre y municiones, la oferta no sería tan amplia. El mercado de armas ilícitas está compuesto por los siguientes compradores:

- a. **Grupos de crimen organizado.** Los más significativos son las bandas de narcotráfico que operan desde México y que en los últimos años han expandido su campo de acción a la región del norte de Centroamérica. En esta categoría se puede incluir también a los traficantes de personas, a los contrabandistas, a las bandas de robo de vehículos y a todos aquellos que aprovechan las diversas rutas de paso de ilícitos en la región. Este tipo de organizaciones demanda diversidad de tipos de armamento, especialmente aquellos de fácil portación y alta potencia. En ese sentido son las principales fuentes de ingreso para aquellos que venden armas sofisticadas y de largo alcance. Tomando en cuenta que uno de los objetivos es enfrentarse a las fuerzas de seguridad del Estado, estos grupos solicitan un alto poder de fuego.
- b. **Fuerzas irregulares.** Operan en el sur del continente y aprovechan las rutas de tráfico establecidas en la región para adquirir armamento proveniente de Estados Unidos. Sin embargo, dado que la oferta de armas se ha diversificado y se ofrecen alternativas más cercanas en América del Sur, la demanda de este sector ha disminuido en los últimos años.
- c. **Redes internacionales de traficantes de armas.** Por la alta circulación de armas en la región centroamericana y por el hecho de existir arsenales históricos desde los conflictos armados de algunos países de la misma, los pertrechos de guerra —por una parte— y la posibilidad de venta de armamento sofisticado —por otra— hacen a la región muy atractiva para estas bandas⁴.
- d. **Grupos de delincuencia común.** Las pandillas juveniles que operan en los centros urbanos del país, los contrabandistas, los asaltantes y los delincuentes individuales son otros puntos de demanda para las armas ilícitas. Según informaciones proporcionadas por la misma Policía, existen lugares dentro de los barrios más peligrosos en que se alquilan armas por día.
- e. **Personas individuales.** Existen zonas en Guatemala, sobre todo cerca de la frontera con El Salvador y Honduras, en las que el arma de fuego constituye parte integral de la cultura local. Dado que el control sobre

das Revolucionarias de Colombia (FARC) misiles SAM-7 de fabricación rusa. Los misiles SAM-7 son parte del arsenal enviado a Nicaragua para la dotación del régimen sandinista por la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Estas armas tienen un rango de ataque de 15 mil pies (4 kilómetros y medio) y son apropiadas para el derribo de aeronaves, especialmente de aviones comerciales. La operación, que se llevó a cabo de manera conjunta entre la fuerza policial nicaragüense y agentes de la DEA, se realizó con agentes especiales que se hicieron pasar por guerrilleros de las FARC y que buscaban información sobre la disponibilidad de misiles tierra aire SAM-7 en el mercado negro de armas nicaragüense. Al momento del contacto, la red de traficantes de armas también se mostró partidaria de comercializar un arsenal de aproximadamente 12 misiles con la red terrorista Al-Qaeda.

Tras la aparición de este misil y los ofrecimientos de la red de traficantes de un mayor arsenal, el gobierno estadounidense alertó al presidente nicaragüense sobre fuertes indicios de la existencia de una red en el Ejército que estaría traicionando a su gobierno con el ocultamiento de misiles no inventariados que estarían siendo comercializados a través de los traficantes. Ante la gravedad del asunto, la presidencia nicaragüense anunció una investigación exhaustiva que permitiera identificar la fuente de dicho arsenal y si era parte de un lote no contado durante los procesos de desarme y control de armas. Asimismo, se pretendía averiguar si había miembros de las Fuerzas Militares involucrados en el mercado ilegal de estas armas.

4 En un informe del Observatorio de Seguridad Suramericano, producido por la Fundación Seguridad & Democracia (1 al 31 de enero de 2005) aparece una nota que reporta que en una operación encubierta de la Policía nicaragüense fue desarticulada una red de traficantes de armas que pretendían poner en manos de las Fuerzas Arma-

la portación autorizada por un registro legal no es efectivo por parte de las autoridades, se tiende al mantenimiento de pequeños mercados locales ilegales. Por otra parte, la existencia misma de oferta amplia de armas ilegales a precios reducidos promueve la compra de armas por parte de particulares. Sin embargo, es importante señalar que, a raíz de la nueva Ley de Armas y Municiones (abril de 2009), en la que se incrementan las penalizaciones a la portación ilícita, ha disminuido en gran medida la tendencia a la portación de armas sin la respectiva licencia.

Abastecimiento del mercado

Las modalidades que se utilizan tanto para la adquisición de las armas en forma ilegal como para la distribución de las mismas son:

- a. **Traslados en grandes contingentes por vía marítima o terrestre.** En este caso, los actores que intervienen suelen ser una empresa legalmente reconocida como intermediaria (que es la que contacta con el proveedor), integrantes de fuerzas policiales o Fuerzas Armadas (en forma legal a través de engaño o participación intencional en el desvío) y el operador del traslado físico de las armas, que suele ser otra empresa legal de transporte (aéreo, marítimo o terrestre). El cargamento se oculta mediante declaración falsa del contenido o se esconde en compartimientos especiales en diferentes tipos de vehículos.
- b. **Desvío intencional de arsenales militares o policiales hacia el mercado negro.** Sin ir más lejos, recientemente en Guatemala ha salido a luz el caso denunciado por el mismo Ministro de Defensa sobre el desvío de armamento militar destinado a la destrucción hacia el mercado negro (Cerigua, 2009). Un elemento importante de señalar es la profusión del tráfico ilícito de granadas de mano, pro-

venientes todas de pertrechos de guerra antiguos, ya que este tipo de explosivo no se importa actualmente a Guatemala. Una modalidad utilizada frecuentemente, que favorece la ausencia de transparencia en este tipo de operaciones, es la del trueque, como veremos más adelante. También se utiliza la destrucción de arsenales como forma de disfrazar los desvíos de armamento⁵. Otra forma en que se introducen armas al mercado negro es a través de la participación policial, tanto por el desvío de armas regulares que son vendidas y se declaran posteriormente como perdidas como por la reventa de las armas decomisadas no declaradas.

- c. **Tráfico hormiga.** Este tipo de tráfico ilícito se organiza a través de personas o vehículos pequeños (avionetas, automóviles) que trasladan pocas armas. Las armas son adquiridas legalmente en Estados Unidos y otros países vecinos, como Honduras. Este tráfico hormiga también puede convertirse en parte de redes que alimentan a grupos de crimen organizado. Dicha modalidad opera en México, en donde organizaciones criminales encomiendan a varias personas comprar legalmente dos o tres armas en los comercios norteamericanos ubicadas a lo largo de la frontera norteamericana y trasladarlas ilícitamente hacia México para ser entregadas a la estructura (GAO, 2009)⁶. Incluso, se utiliza a migrantes ilegales para trasladar armas de Guatemala a México, como parte de las condiciones de los coyotes que operan en la zona.

5 En Guatemala hubo dos incendios de arsenales del Ejército en años recientes: uno antes de la firma de la paz (23 de abril de 1995) y otro el 10 de junio de 2005. En ninguno se siguió una investigación de oficio por parte del Ministerio Público.

6 Uno de los problemas para el control de este tipo de venta, según los autores de este informe, es que los comercios sólo deben reportar compras mayores de cinco armas por parte una misma persona.

Escenarios que favorecen el tráfico ilícito

El contexto de violencia generalizada y el fácil acceso a las armas en Guatemala son ya de por sí detonadores de una creciente circulación y proliferación de las mismas, lo que redundará en un ambiente que fomenta la demanda indiscriminada de armas e incrementa las posibilidades para los abastecedores del mercado negro de operar con impunidad. Debido a la vinculación de quienes operan tras este mercado con actores clave en el ámbito nacional y regional, no es casual que aquéllos apoyen a facciones políticas que se pronuncian a favor de un uso generalizado de armas sin control, así como establecen propuestas normativas ambiguas, además de entorpecer el avance de las políticas públicas orientadas a mejorar la coordinación interinstitucional para el control y la investigación criminal. En ese sentido pueden identificarse al menos cuatro áreas de problemas que favorecen la permanencia y el desarrollo de los mercados negros de armas y municiones:

- a. **Marcos normativos laxos y parciales.** Estos son aprovechados para facilitar el ingreso y la venta de armas al país, y su posterior desvío hacia los mercados ilícitos. También es importante destacar que las diferentes legislaciones en materia de control de armas y municiones de los países centroamericanos no tienden a ser homogéneas, lo que dificulta el control regional y permite espacios de actuación para los traficantes regionales, que los aprovechan para operar bajo un aparente manto legal.
- b. **La debilidad institucional.** Ésta existe en tres ámbitos: el control de armas en manos de particulares, el control fronterizo y la capacidad real del Estado de enfrentar al crimen organizado. En este punto debe resaltarse que la existencia de

zonas fronterizas altamente porosas y con innumerables puntos ciegos⁷, vulnerables por falta de cobertura de las autoridades y la corrupción de las mismas, así como por la ausencia de una estrategia regional para encarar el problema, hacen que ésta sea una de las dificultades principales para poder enfrentar el tráfico ilícito en todas sus expresiones.

Por una parte las medidas orientadas a facilitar el comercio intrarregional y, por otra, la escasa capacidad tecnológica de los puestos de fronteras para realizar un control de las mismas representan un reto orientado a mejorar la coordinación interinstitucional e intrarregional. A esta problemática hay que agregarle la connivencia de la misma población de frontera: parte de sus ingresos proviene de la colaboración en estas actividades ilícitas.

- c. **El crecimiento de la seguridad privada.** Éste es otro de los focos que alimentan la falta de control y el mal uso de las armas. En Guatemala, los agentes de las empresas privadas de seguridad cuadruplican en número a la Policía Nacional Civil, que afronta problemas graves para el control real de las armas. El volumen de ingreso económico que representan estos servicios privados estimula el surgimiento de empresas fantasmas o de guardianes que operan desde lo particular al margen del sistema. El funcionamiento mismo de estos servicios y el alto número de personas involucradas favorecen un trasiego permanente de armas. El hecho de que muchas de las empresas contraten los servicios de personas que ya cuentan con un arma de fuego hace que la demanda de las mismas se incremente, favoreciendo su adquisición irregular.

7 En Guatemala existen 16 puertos fronterizos oficiales y 97 pasos ciegos, reconocidos por las autoridades guatemaltecas y de los diferentes países vecinos, según la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.

d. **La ausencia de cumplimiento por parte de los Estados de los instrumentos y mecanismos regionales e internacionales**⁸. Esto constituye una debilidad general de la región que genera la posibilidad del trasiego y la impunidad de los participantes en los ilícitos. La falta de intercambio efectivo de información entre los países y la inexistencia de una política regional en la materia siguen posibilitando el tránsito ilegal de armas y municiones en Centroamérica.

Actores y modus operandi del tráfico de armas y municiones en la región

En los últimos años, el flujo del tráfico ilícito de armas y municiones se ha modificado, pasando de las rutas simples que operaban en el pasado (armas hacia el sur y droga hacia el norte) a flujos multidireccionales. Ello corresponde a la transformación misma del mercado y sus actores, tanto en la oferta como en la demanda. Si en el pasado eran los grupos insurgentes, ahora los principales compradores de armas ilegales son los carteles de la droga, las pandillas y los delincuentes comunes. La demanda también influye en la transformación de la oferta, sobre todo en cuanto a variedad y tipo de las armas y municiones. El abastecimiento a las diferentes clases de demanda dibuja, de alguna forma, la ruta del trasiego (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2009):

8 Entre ellos se encuentra la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA); el Programa de Acción de Naciones Unidas; el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; y el Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en Materia de Transferencia de Armas, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados.

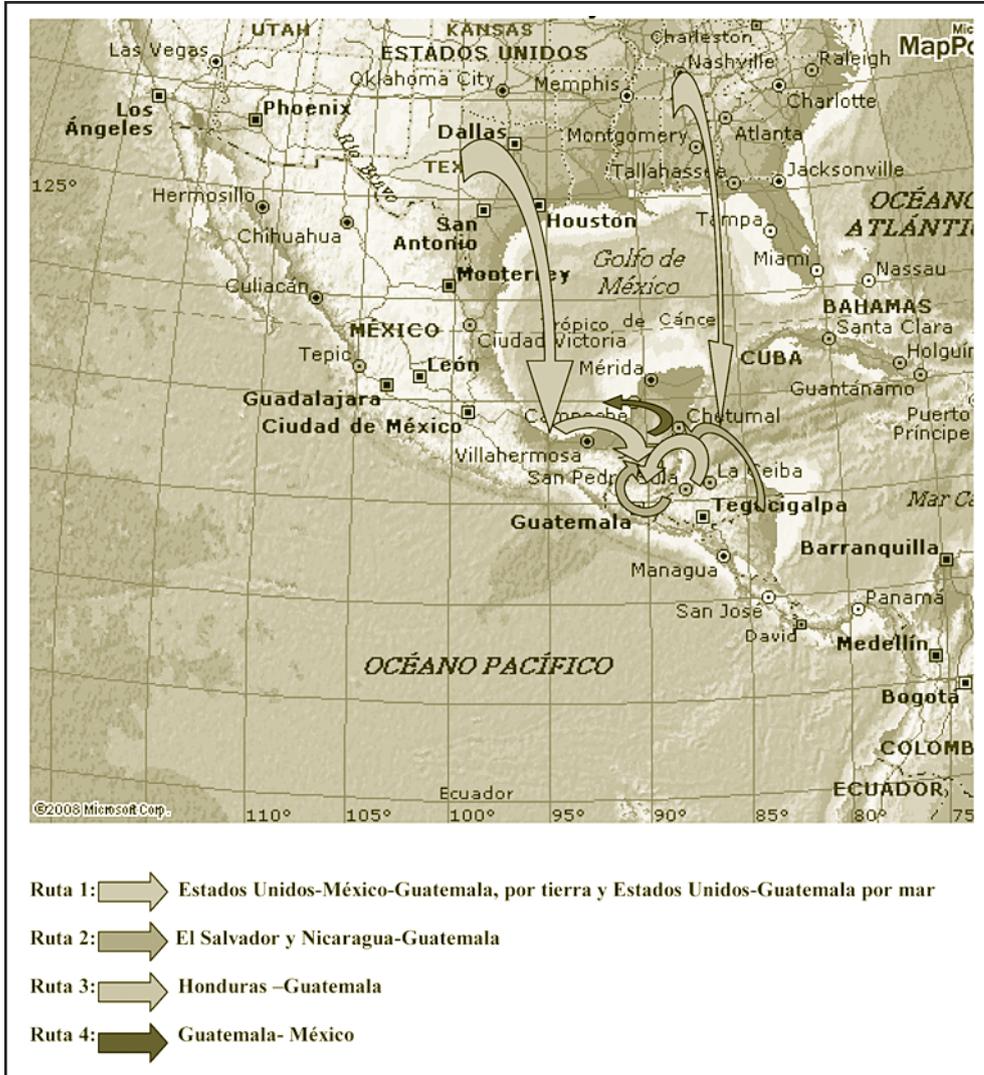
- Sigue operando la ruta histórica desde Estados Unidos vía México, que abastece demandas de los grupos criminales con armamento sofisticado y de grueso calibre, así como con diversos tipos de armas cortas. Para seguir su ruta hacia el sur, en ocasiones se utiliza Belice como puente.
- La ruta del tráfico de pertrechos de guerra tales como AK-47 y granadas de mano crea un flujo desde El Salvador y Nicaragua hacia Guatemala. Este tipo de armamento también pasa hacia México desde Guatemala.
- Existe el llamado “tráfico de oportunidad”, como el que se establece entre Honduras y Guatemala, dado que, por ausencia de competencia y no contar con la obligatoriedad del registro, se obtienen a un precio menor y sin mayores requisitos, lo que favorece el tráfico hormiga⁹.

En una gran mayoría de los casos conocidos de tráfico ilícito de armamento, se evidencia el importante papel que juegan los intermediarios en el proceso. Uno de los casos más relevantes en la región centroamericana, y sobre el cual existe un informe de la OEA dado a conocer en enero de 2003, es el desvío de armas nicaragüenses a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Se concluye que esto fue posible “debido a actos negligentes por parte de varios funcionarios gubernamentales y compañías privadas, y por los actos deliberados y criminales de varios vendedores de armas privados en la región”.

La modalidad utilizada fue la del trueque (forma poco clara que permite fácilmente trasladar armas en desuso de las fuerzas de seguridad del Estado hacia el mercado negro) entre la Policía Nacional de Nicaragua y la Policía Nacional de Panamá de 3 000 AK-47 y 2,5

9 En Honduras, el monopolio de la importación lo tiene La Armería, empresa vinculada a las Fuerzas Armadas hondureñas. La falta de competencia hace que las armas sean más baratas que en el resto de países de la región. Ver IEPADES-REDCEPAZ, 2005.

Rutas de tráfico ilícito desde y hacia Guatemala



millones de municiones a cambio de pistolas nuevas y Mini Uzis de fabricación israelí. Las armas terminaron en manos de las AUC. A solicitud de los gobiernos involucrados, la OEA realizó una investigación y presentó el informe mencionado.

Destaca en el caso el papel del Grupo Internacional de Representaciones S. A. (GIRSA), empresa guatemalteca de compraventa de armas y representante de la Industria Militar Israelita para Guatemala y Centroamérica, que establece la negociación con la Policía

Nacional de Nicaragua para el trueque de 2 500 fusiles AK de fabricación soviética y 2,5 millones de cartuchos para dichas armas, por 100 ametralladoras Mini Uzi y 465 pistolas Jericó. Posteriormente, el acuerdo se modificó a 3 mil fusiles y 5 millones de municiones. Las armas adquiridas estaban supuestamente destinadas a la Policía de Panamá. Además, el trueque incluía 117 fusiles AK destinados al Ejército de Guatemala y nueve mil bayonetas que serían enviadas como piezas de colección a Estados Unidos.

Investigación

Aparte de GIRSA, se implican otros actores no estatales que incluyen a otros dos ciudadanos israelíes; otro del mismo origen pero con nacionalidad peruana; dos mexicanos; una empresa internacional con sede en Florida (Century International Arms Inc.), involucrada en otros casos de trueque de armamento en la región; y una empresa marítima creada únicamente para esta transacción, con un solo barco como flota y que desaparece posteriormente. Por parte del Estado se involucran autoridades policiales nicaragüenses y panameñas y militares nicaragüenses, además de las autoridades aduaneras de los puertos que tocó el buque Oterloo¹⁰.

El mecanismo utilizado fue la presentación de un certificado de usuario final falso por parte de los intermediarios de la operación, quienes, además, quisieron usar el mismo documento para una segunda compra¹¹. Igualmente queda evidenciada la vinculación entre GIRSA y la Century International Arms Inc., así como la conexión de algunos de los implicados con el mercado negro mundial de armas¹².

10 Ver informe mencionado de la OEA.

11 Según el informe de la OEA, casi inmediatamente después de que el Oterloo descargó en Colombia, Zoller empezó a organizar una segunda y más voluminosa venta a pedido de Yelineck en noviembre de 2001, también presuntamente para la Policía de Panamá. En ésta se solicitaban otras cinco mil AK-47 y 17 millones de cartuchos, y se adjuntaba la misma orden de compra panameña que se había utilizado para la primera compra como certificación de usuario final (que después se determinó que era falsificada), fechada el 10 de febrero de 2000. Se canceló la operación, a pesar de haberse hecho los primeros pagos, cuando surgió el escándalo (CP/doc. 3687/03).

12 Durante las negociaciones, Yelinek y Shrem (dos de los implicados) solicitaron otras cotizaciones de precios a GIRSA para compra de armas de fuego, misiles y otros tipos de equipo militar; entre ellos cañones antiaéreos dobles y cuádruples, misiles antiaéreos, granadas propulsadas por cohetes, lanzadoras antitanques y armas pequeñas. La lista incluía las cantidades y los precios del armamento.

A pesar del resultado de la investigación de la OEA, hasta la fecha la única reacción oficial del Gobierno de Guatemala es la sanción a GIRSA por parte del entonces Departamento de Control de Armas y Municiones de Guatemala, dependencia del Ejército Nacional. Hay que anotar que esta empresa ha vendido y sigue vendiendo armas al mismo Ejército y a la Policía Nacional Civil de Guatemala, en su calidad de representante de la industria israelí.

Por su parte, la empresa Century International Arms Inc., que representa los intereses de la Industria Israelí Armas (IWI, por sus siglas en inglés)¹³ en Estados Unidos y Canadá, ha estado también vinculada a escándalos de desvío de armas en ese país (Skoknic, 2007). Esta empresa se identifica como “el mayor importador y exportador de excedentes de armamentos y accesorios desde 1961” (El Periódico, 2007).

Según el diario *Rutland Herald*, de Vermont, Estados Unidos, Emmanuel Weigensberg, ex presidente de Century International Arms Inc. de Montreal (quien después fue presidente de Trans World Arms), fue señalado por un experto en armas de involucrarse en el caso llamado Irán-Contras (Allen y Edwards, 2004). En este caso, Weigensberg ayudó a los Contras en nombre de Richard Secord, un general retirado de la Fuerza Aérea, quien trabajó para Oliver North y la Agencia de Seguridad Nacional para liberar a los rehenes detenidos en Irán.

Otro escándalo surgió en 1998, cuando a la empresa Century International Arms Inc.,

La comisión investigadora de la OEA estableció que la lista de armas detallada estaba vinculada a una solicitud de un agente de armas libanés, Samih Osaily, actualmente “bajo custodia” en Europa y objeto de investigación por parte de varios Estados por sus vínculos con Al Qaeda. Al momento de su detención, Osaily trabajaba un acuerdo de armas por diamantes con el Frente Unido Revolucionario de Sierra Leona.

13 Anteriormente, se la conocía como IMI (Industria Militar Israelí).

que tenía arrendado un espacio en el Aeropuerto Internacional de Bangor, Maine, no le fue renovado un contrato para seguir operando un centro de almacenamiento y reconfiguración de armamento. Dos años después, en 2000, las autoridades de Canadá y Estados Unidos confiscaron más de 23 mil armas, en lo que se denominó el caso más grande de contrabando de armas en Norteamérica. El periódico *Winnipeg Free Press* informó que las armas habían sido legalmente registradas en Canadá, pero luego embarcadas ilegalmente a EE. UU., y se había etiquetado el embarque de armas como si fueran partes de camiones.

Los investigadores de la OEA señalan que uno de los hechos más cuestionables es el documento justificativo que se manejó como certificado de usuario final, que al final resultó ser una orden de compra firmada con nombres asociados a cargos que resultaron ser falsos. Toda la transacción no tuvo ningún otro documento de respaldo por parte de la Policía de Panamá. Es más, durante toda la transacción, ninguno de los directamente implicados contactó a funcionarios homólogos panameños para verificar la información. El asunto, a juicio de la OEA, se torna aún más cuestionable cuando el supuesto cliente original pide un segundo envío más voluminoso, destinado a unas fuerzas policiales que no superan los 13 mil efectivos. Además, cuando se utiliza el mismo documento como justificación, es aceptado nuevamente por las autoridades nicaragüenses como válido.

La conclusión del informe de la OEA es que los agentes privados y las empresas navieras son los más involucrados en el desvío: coordinaron todas las actividades relacionadas con la venta de las armas nicaragüenses, estructuraron el negocio y mantuvieron contactos regulares con los funcionarios nicaragüenses. Además, realizaron negocios paralelos, aceptaron la orden de compra fraudulenta y la utilizaron dos veces. Se concluye textualmente que actuaron con negligencia y se taparon los ojos ante esa parte de la transacción. Al final,

el equipo investigador plantea que, aunque no encontró pruebas de que los empresarios hubieran conspirado en el desvío de armas, el hecho de que no intentaran verificar el destino final de las armas contribuyó al mismo.

Volviendo a utilizar el mismo procedimiento, GIRSA fue la intermediaria en una operación que se realizó en abril del 2007 para un trueque en el que el Ejército de Guatemala cambió fusiles Galil KEL y municiones en mal estado por la cancelación de una deuda de 3 millones de dólares estadounidenses con la entonces IMI. La institución castrense decidió pagar esa deuda retirando de sus bodegas más de cinco mil fusiles Galil KEL, 556 268 ametralladoras, 50 subametralladoras y 9,5 millones de municiones que desde hace 5 años estaban en desuso (Siglo XXI, 2007). El cargamento tuvo como destino a la empresa Century International Arms Inc.; GIRSA actuó como intermediaria. Cuando se hizo pública la noticia y se cuestionó el procedimiento, el Ejército de Guatemala argumentó que el armamento había sido calificado como chatarra. Sin embargo, no aparece referencia a este hecho en los registros del Servicio de Material de Guerra del Ejército¹⁴. Como parte de la transacción, el Ejército recibió nuevo armamento, consistente en dos mil armas calibre 9 mm. En el 2009, GIRSA enfrentó un litigio en Costa Rica por una licitación para la venta de un lote de pistolas tipo Jericó para las fuerzas de seguridad costarricenses (Contraloría General de Costa Rica, 2009). En dicho documento se hace constar que GIRSA cuenta con la recomendación de las instituciones públicas encargadas de la seguridad y defensa de la región, hecho que llama la atención, después del señalamiento producto de la investigación de la OEA.

14 El Periódico. "Traficantes internacionales habrían comprado armas de Ejército guatemalteco". El Periódico de Guatemala, lunes 6 de agosto de 2007. Dirección URL: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070806/investigacion/42295/> [Consulta: 6 de octubre 2010]

Forma de operar de los intermediarios

Los casos presentados permiten establecer el modus operandi de los traficantes de armas y municiones, a saber:

- a. El intermediario se hace con el respaldo y la confianza de las autoridades nacionales o, en su defecto, utiliza la corrupción como mecanismo. La relación institucional le permite conocer directamente a los encargados de los arsenales y establecer alianzas estratégicas ilícitas o tomar nota de las debilidades de los procedimientos¹⁵.
- b. El intermediario establece empresas de fachada o contacta entidades similares en los países en que va a realizar las operaciones. Estas empresas le sirven para establecer consorcios aparentes o supuestamente involucrar a varias empresas, pero en la práctica sigue teniendo el monopolio de la transacción¹⁶.

15 En el affair Nicaragua-Panamá, las autoridades nicaragüenses señalaban como atenuante la confianza que tenían en GIRSA, con la que mantenían una relación comercial desde hacía nueve años.

16 Esto ocurrió en el caso de Nicaragua-Panamá y está ocurriendo en Costa Rica, en donde GIRSA está operando con una compañía "fachada" (origen del litigio que tiene en este momento, demandado por Beretta USA Corp.). El recurso de apelación fue interpuesto por la empresa Beretta USA Corp. en contra del acto de adjudicación de la Licitación Pública No. 2008 LN-000068-09003, promovida por el Ministerio de Seguridad Pública para la compra de pistolas semiautomáticas, recaído a favor del consorcio Industrial Fire and Rescue Equipment S. A. y Álvaro Calvo Gutiérrez por un monto de \$ 744 963.

Según el expediente R-DCA-106-2009 de la Contraloría General de la República de Costa Rica, del 10 de marzo del 2009, Beretta USA Corp. impugnó la adjudicación referida, alegando que [...] el consorcio adjudicatario cuenta con varios incumplimientos, como son: 1) de conformidad con lo establecido en el cartel en el numeral 6.6 (h), no

- c. El intermediario falsifica en el proceso alguno de los documentos, o los adquiere de forma fraudulenta, tal y como sucede con GIRSA en el caso de Costa Rica y en el del trueque Nicaragua-Panamá¹⁷. Lo que

resultaba ser el distribuidor exclusivo del fabricante, ya que el distribuidor es realmente una firma guatemalteca llamada GIR S.A.; 2) por otra parte, no cuenta con la experiencia que se requiere según el cartel. En su oferta dicen haber vendido 30 mil pistolas Jericó en El Salvador y en Guatemala, pero no lo comprueban, aspecto que el Ministerio de Seguridad le pide subsanar y lo que aporta son garantías de cumplimiento de ventas de pistolas realizadas por GIR S. A. y nunca cartas dirigidas al Ministerio de Seguridad Pública donde consten ventas por ₡ 20 000 000, recibidas a satisfacción, dentro del plazo, ni los números de licitación; como lo exigían los numerales 2.1.2 y 6.5.3 del cartel; 3) por otra parte, la oferta es firmada por Eduardo González Arroyo, quien es representante de Southland Technology S.A., que no es parte del consorcio oferente. Además, ese consorcio no indica que Álvaro Calvo Gutiérrez participe a título personal. El expediente completo aparece en el enlace URL: documentos.cgr.go.cr/sad_docs/2009/R-DCA-106-2009.doc [Consulta: 22 de septiembre 2010]

17 Otro caso muy conocido es el de Monzer al-Kassar, traficante sirio detenido en España en junio de 2007 por estar implicado en el transporte de un barco de armas bajo la acusación de conspiración contra militares norteamericanos y abastecimiento de armas a las FARC. La detención de Al-Kassar se produjo a petición de la Agencia Antidroga de EE. UU. (DEA). Al-Kassar y sus socios decidieron en 2006 la venta de armas producidas en Rumania y valoradas en varios millones de dólares a las FARC. Entre el material presuntamente ofrecido por el traficante sirio figuraban armas cortas y pesadas, lanzagranadas propulsados por cohetes RPG, misiles antiaéreos tierra aire SAM, miles de ametralladoras y millones de cartuchos de munición. Según la investigación, Al-Kassar tuvo una participación personal en esta presunta venta de armas y ofreció a sus dirigidos toneladas de explosivos C4, detonadores y expertos libaneses que se trasladarían hasta un campamento, en una selva fronteriza con Ecuador; para iniciarlos en su manejo. Desde los años setenta, Al-Kassar ha facilitado armas a distintas facciones armadas en Nica-

une estos casos es la existencia de certificados de usuario final aparentemente emitidos por autoridades de algún país.

- d. El intermediario conoce el marco legal de cada país y aprovecha los vacíos existentes para operar. También conoce las debilidades institucionales y la ausencia de coordinación entre las autoridades de los diversos países¹⁸.
- e. El transportista, en muchas ocasiones, opera como parte de la red del intermediario, tal y como sucedió con el Oterloo, una empresa fachada que adquirió un barco que se puso en venta y que apareció en reparación en otro país. El objetivo es disfrazar las operaciones de forma que no se deje rastro, todo bajo una fachada de legalidad.

ragua, Chipre, Bosnia, Croacia, Irán, Iraq y Somalia, entre otros países. El acusado se defendió argumentando que era un negocio lícito de compraventa de armas a Nicaragua. Para más información ver: EFE. *Al Kassar, condenado a 30 años por colaborar con las FARC. El sirio fue detenido en Madrid en junio de 2007 tras acordar una venta de 12.000 armas a la guerrilla*" Diario El País, 25 de febrero del 2009. Dirección URL: http://www.elpais.com/articulo/espana/Kassar/condenado/anos/colaborar/FARC/elpepuesp/20090225elpepunac_1/Tes [Consulta: 29 de septiembre de 2010] y Galiano Luis. "Red Probidad, con fuente DEA, revela que Al Kassar vendió armas a Nicaragua". El Nuevo Diario de Nicaragua, 10 de junio 2007. Dirección URL: <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/06/10/nacionales/50922>. [Consulta: 29 de septiembre de 2010].

18 En el caso de GIRSA, tanto Nicaragua como Panamá eran signatarios de la CIFTA, por lo que debían intercambiar información en este caso de trueque de armas como parte de la normativa. Ninguna de las autoridades involucradas se comunicó con sus homólogos, dando pie a la posibilidad de actuar al intermediario con una falsificación de la certificación de usuario final por parte de la Policía de Panamá.

El esquema de la página siguiente ilustra el flujo del proceso que implica el trasiego de armas y municiones.

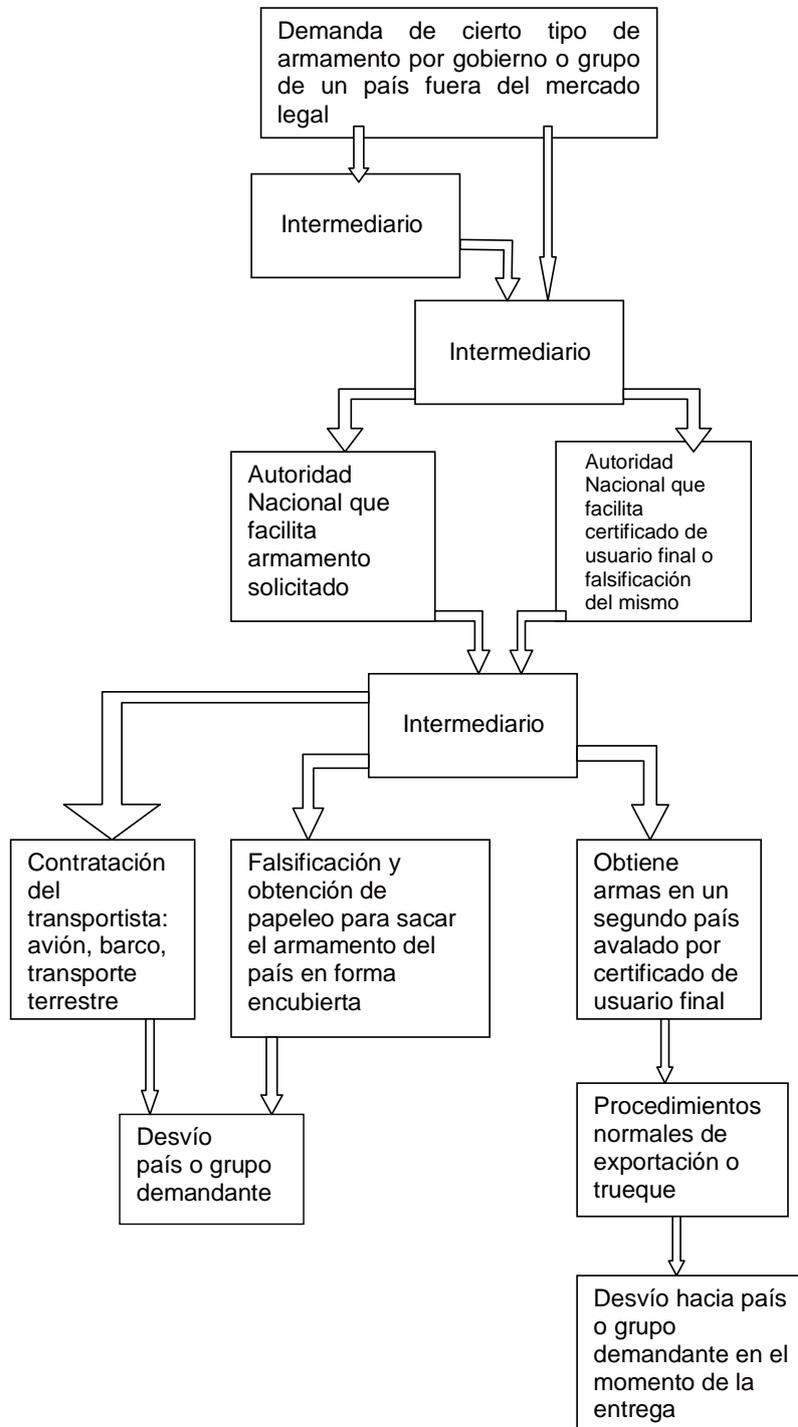
Conclusiones

La situación descrita tanto en Guatemala como en el resto de la región demuestra que la proliferación, mal uso y tráfico ilícito de armas proviene de realidades que se sitúan en dos ámbitos: la oferta y la demanda de las mismas.

En la oferta se destacan aspectos tales como:

- Existen débiles marcos normativos y regulatorios, procedimientos poco claros y que dificultan el control y vacíos legales que generan opacidad en el mercado. En este sentido, se ha trabajado poco en lograr procedimientos estandarizados para el comercio entre los países.
- Hay poco control sobre las armas en manos de las fuerzas de seguridad del Estado, sea en su inventario, almacenamiento, marcaje y control o en el destino de armas y municiones en desuso.
- El certificado de usuario final es uno de los documentos que se convierten en facilitadores de transferencias de armas, al ser susceptible de ser falsificado o alterado si no existen adecuados procedimientos de control.
- No existe una práctica establecida entre los países de la región para el cumplimiento de los convenios internacionales, regionales y subregionales para la transferencia de armas.
- No se ha formulado una política regional para mejorar la transparencia del comercio y el intercambio de información necesarios para el seguimiento regional del flujo de armas y municiones. A pesar que existe

ESQUEMA DE CÓMO OPERA EL TRAFICO ILICITO DE ARMAS



el Código de Conducta Centroamericano para la Transferencias de Armas (diciembre de 2005), no se han realizado acciones para implementarlo regionalmente.

- La ausencia de la práctica de destrucción periódica de armas y municiones decomisadas favorece su desvío al mercado negro.
- Las fronteras porosas y poco controladas son focos de tránsito ilícito de armas y municiones, sea del contrabando de las mismas o el acompañamiento a otros ilícitos producto del crimen organizado.
- Los mecanismos de frontera entre países no son homogéneos, así como tampoco lo son la estructura administrativa y de gestión de las fronteras, lo que favorece la descoordinación, la ausencia de información y, por lo tanto, la dificultad en el control.

En la demanda, se visibilizan las siguientes situaciones:

- La inseguridad percibida en toda la región es un estimulante para la adquisición de armas.
- El crimen organizado y la delincuencia común son grandes demandantes de armas, y fortalecen sus mercados en el marco de altos niveles de impunidad.
- La evolución de la criminalidad en la región ha hecho que varíe la ruta de trasiego de armas y la dirección de las mismas.

Recomendaciones

- Debido a los casos de trasiego y desvío de armamento de las fuerzas de seguridad en casos de tráfico ilícito internacional, se recomienda establecer la buena práctica de la destrucción de las armas en desuso y establecer la prohibición de realizar trueques o revender armas y municiones

pertenecientes a las fuerzas de seguridad u otras instituciones del Estado.

- Establecer protocolos de procedimientos armonizados y un intercambio sistemático de información entre los países centroamericanos, que incluya huella balística, listados de empresas de compra-venta, importación y exportación de armas y municiones, así como flujos de trasiego detectados.
- Fortalecer el sistema aduanero fronterizo en conjunto con los países vecinos. En este sentido, es importante establecer estrategias para incorporar a los gobiernos locales y a la sociedad civil en la gestión adecuada de la frontera.
- Establecer estándares internacionales para la emisión de certificados de usuario final.
- Capacitar a los funcionarios públicos pertinentes en el conocimiento de los diversos instrumentos regionales e internacionales para mejorar su aplicación y cumplimiento. □

Bibliografía

- CERIGUA (2009). "Armas robadas del ejército en poder de los zetas" Disponible en http://cerigua.info/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=10525&Itemid=31 [Consultado 13 agosto 2010]
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2009). *Armas de fuego y municiones en Guatemala: mercado legal y tráfico ilícito*. Guatemala.
- Allen, Darren M. y Bruce Edwards (2004). "Bound assault rifles apparently legal". Rutland Herald, abril 29. Disponible en <http://www.globalsecurity.org/org/news/2004/040429-legal-arms.htm> [Consulta: 6 de octubre 2010]

- Fleitas, Diego (2008). *El tráfico de armas y municiones en Latinoamérica*. Buenos Aires: Asociación para Políticas Públicas.
- Fundación Seguridad & Democracia (2005.). *Observatorio de Seguridad Suramericano*. Disponible en <http://www.seguridadydemocracia.org> [Consulta: 19 de agosto 2010]
- Galiano Luis (2007) “Red Probidad, con fuente DEA, revela que Al Kassar vendió armas a Nicaragua”. El Nuevo Diario de Nicaragua, 10 de junio 2007. Dirección URL: <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/06/10/nacionales/50922>. [Consulta: 29 de septiembre de 2010].
- IEPADES (2009). *Abordando el tema de la violencia, la criminalidad y la delincuencia desde la prevención local* (borrador). Guatemala.
- IEPADES-REDCEPAZ (2005). *Diagnóstico sobre el tráfico ilícito de armas y municiones en Honduras*. Guatemala: IEPADES.
- Skoknic, Francisca (2007). “Inédito: Prohíben exportación de armas que el Ejército dio de baja”. *Centro de Investigación e Información Periodística (CIPER)*, noviembre 3. Disponible en <http://ciperchile.cl/2007/11/03/armas/> [Consulta: 6 de octubre 2010]
- Ley de Armas y Municiones. Decreto 15-2009.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2007). *Crimen y desarrollo en Centroamérica*. Eslovaquia.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York. Disponible en http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Complete.pdf [Consulta: 20 de octubre 2010]
- Purcena, Júlío Cesar (2008). “El balance de la balanza: exportaciones e importaciones de armas pequeñas y ligeras (APL), sus partes y munición en América Latina y el Caribe 2000-2006”. En *la Mira: Observador Latinoamericano de Armas de Fuego*, 23.
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2003). *Informe sobre el desvío de armas nicaragüenses a las Auto-defensas Unidas de Colombia*. OEA/Ser.G CP/doc. 3687/03.
- US Government Accounting Office (GAO) (2009). *Firearms Trafficking. U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges*.

Documentos

- Contraloría General de la República de Costa Rica, División de Contratación Administrativa. Doc. R-DCA-106-2009, presentado el 10 de marzo de 2009. Disponible en http://documentos.cgr.go.cr/sad_docs/2009/R-DCA-106-2009.doc [Consulta: 7 de octubre 2010]
- El Periódico (2007) “*Traficantes internacionales habrían comprado armas de Ejército guatemalteco*”. El Periódico de Guatemala, lunes 6 de agosto de 2007. Disponible en <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070806/investigacion/42295/> [Consulta: 6 de octubre 2010]
- Siglo XXI (26 de abril de 2007). “Con armas en desuso Ejército pagó deuda”.
- EFE (2009) *Al Kassar, condenado a 30 años por colaborar con las FARC. El sirio fue detenido en Madrid en junio de 2007 tras acordar una venta de 12.000 armas a la guerrilla*” Diario El País, 25 de febrero del 2009. Disponible en http://www.elpais.com/articulo/espana/Kassar/condenado/anos/colaborar/FARC/elpepuesp/20090225elpepunac_1/Tes [Consulta: 29 de septiembre de 2010]

Implementación del Estatuto de Desarme en Brasil: Del papel a la práctica

Implementing Brazil's 'Disarmament Statute': Putting law into practice and public safety in Brazil

■ Daniel Mack¹

Resumen

En diciembre de 2003, después de una intensa presión y movilización popular, el Congreso Nacional de Brasil aprobó la Ley 10826 —conocida como el Estatuto de Desarme— para reforzar el control sobre las armas en circulación en el país. Los resultados se dieron de inmediato: cinco mil vidas salvadas durante el primer año en vigor de la ley, lo que significó una disminución de la tasa de homicidios en Brasil por primera vez en más de una década. Seis años más tarde, el Instituto Sou da Paz presenta un nuevo estudio que evalúa la aplicación de las medidas establecidas por el Estatuto de Desarme y ofrece recomendaciones a las instancias gubernamentales responsables, con la intención de garantizar la aplicación integral de la ley, para que se pueda prevenir otras miles de muertes.

Palabras clave: control de armas, Brasil, legislación, implementación, violencia armada, Estatuto de Desarme.

Abstract

In December of 2003, after intense popular pressure, Brazil's Congress approved the law known as the "Disarmament Statute" to strengthen control over the guns in circulation in the country. The results came immediately: five thousand lives saved during the law's first year in effect, meaning a decrease of the homicide rates in Brazil for the first time in over a decade. Six years later, Instituto Sou da Paz presents a new study evaluating the implementation of the measures established by the Disarmament Statute and offering recommenda-

¹ Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Georgetown (Washington D. C.). Coordinador de Políticas para el Control de Armas en el Instituto Sou da Paz —ONG de prevención de la violencia en São Paulo, Brasil—, desde el 2006. Co-presidente de la Junta de Conducción de la campaña Armas Bajo Control—grupo de 18 ONG internacionales que lideran los esfuerzos de la sociedad civil para lograr un tratado fuerte sobre el comercio de armas convencionales—. Autor de numerosos reportes sobre políticas en publicaciones especializadas (como Arms Control Today y Comunidade Segura). Editorialista en los principales periódicos de Brasil sobre asuntos de control de armas. Anteriormente fue investigador asociado, en Washington D. C., para Inter-American Dialogue —un comité de expertos enfocado a Latinoamérica—.

tions to the responsible governmental instances, intending to guarantee the legislation is fully implemented, in hopes further thousands of deaths can be prevented.

Keywords: gun control, Brazil, legislation, implementation, armed violence, Disarmament Statute.

En ningún país mueren más personas víctimas de las armas de fuego que en Brasil. El país abriga 2,8% de la población global, pero es responsable del 13% de las muertes por violencia armada en el mundo. De acuerdo con el *Mapa de la violencia de los municipios brasileños*, más de medio millón de brasileños perdieron la vida por homicidios entre 1996 y 2006 (Waiselfisz, 2008: 94). El perfil de la mayoría de las víctimas y de los homicidas corresponde a jóvenes entre 15 y 24 años que viven en las favelas y periferias de los grandes centros urbanos. El fácil acceso a las armas de fuego, una legislación de control deficiente y medidas poco eficaces agravan el cuadro.

En diciembre de 2003, luego de un intenso diálogo entre Estados y organizaciones de la sociedad civil, el Congreso Nacional aprobó el Estatuto de Desarme, legislación que prevé un riguroso control de todas las fases de la circulación de armas y municiones en Brasil, desde la producción hasta la destrucción de armas recogidas, pasando por los requisitos para la posesión y portación. A mediados de 2004, con la reglamentación de la ley, las medidas previstas en el Estatuto comenzaron a ser puestas en práctica, y, en su primer año de vigencia, se estima que la ley evitó la muerte de cinco mil personas (Unesco, 2005).

Habiendo participado del proceso que resultó en la aprobación del Estatuto y luchado para defenderlo en el Congreso, el Instituto Sou da Paz percibió que algunos artículos de la ley están siendo implementados, pero otros todavía no han salido del papel. Por eso, nos propusimos realizar, entre

2008 y 2009, una investigación nacional sobre la implementación del Estatuto de Desarme y construir un conjunto de recomendaciones para que las instituciones e instancias responsables efectúen la implementación de la ley de forma eficaz. En ese trabajo, colaboraron las organizaciones de la Red Desarma Brasil², que conocen las realidades de cada Estado y pueden constituir una red de monitoreamiento.

La investigación constituye un levantamiento detallado de datos por medio de entrevistas a funcionarios de diversos órganos, acceso a informes e informaciones oficiales e informaciones en la prensa y publicaciones. El trabajo se enfocó en 10 Estados (São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Río Grande do Sul, Espírito Santo, Ceará, Pernambuco, Pará y Distrito Federal)³. El presente artículo está basado en

2 La Red Desarma Brasil-Seguridad, Justicia y Paz fue creada en 2005 con el objetivo de ampliar y mejorar la campaña de desarme en Brasil. Participan en ella más de 70 organizaciones que trabajan con temas relacionados a la seguridad pública, al enfrentamiento de la violencia y a la promoción de la cultura de paz. Para mayor información, ver <http://www.deolhonoestatuto.org.br>

3 En todos los Estados se intentó realizar entrevistas con todos los órganos relevantes al control de armas: Policía Federal, Policía Civil, Policía Militar y Comando del Ejército por medio del Servicio de Fiscalización de Productos Controlados (SFPC). También se realizaron entrevistas con autoridades federales en Brasilia, como los responsables del Sistema Nacional de Armas (SINARM) en la Policía Federal y de la Dirección de Fiscalización de Productos Controlados (DFPC) del Comando del Ejército, así como figuras centrales en el ámbito de la seguridad pública en el Ministerio de Justicia.

un extenso informe divulgado en Brasil en abril de 2010 y apoyado por la Ford Foundation, cuya versión original e integral está disponible en <http://www.soudapaz.org>.

¿Qué dice el Estatuto de Desarme?

Éstas son las principales medidas determinadas por la ley:

- **La prohibición de la portación de armas para civiles.** La posesión registrada y autorizada —o sea, mantener un arma legalmente en su residencia— continúa permitida, pero ya no se permite salir armado a la calle.
- **Siete requisitos mínimos para la compra de un arma.** Éstos incluyen el aumento de la edad mínima de 21 a 25 años, la obligatoriedad de realizar exámenes psicológicos y de tiro (técnico) y la comprobación de la efectiva necesidad y de la ausencia de antecedentes criminales.
- **La concentración de los registros de portación y autorización de compra de armas para algunos públicos en la Policía Federal.** Esto se suma a la mejoría del banco de datos del SINARM, que debe contener información sobre estas armas registradas y sobre sus dueños.
- **La integración entre los dos principales bancos de datos sobre armas de fuego en el país, el SIGMA⁴ y el SINARM.**

Atribuciones estatales: ¿Quién hace qué?

El Estatuto de Desarme y su legislación complementaria determinan concesiones y responsabilidades para personas físicas y jurídicas y

4 Sistema de Administración Militar de Armas, por sus siglas en portugués.

para el Estado. La mayoría de ellas recae sobre el Ejecutivo Federal, especialmente el Ejército Brasileño y la Policía Federal.

El Ejército es el principal actor en el sistema nacional de control de armas. Los aspectos primordiales para asegurar que las armas no entren en la ilegalidad —o para permitir su rastreo si caen en manos equivocadas— son responsabilidad exclusiva del Comando del Ejército. También lo son: la destrucción de armas, su transporte desde las fábricas hasta los revendedores, policías y puertos para exportación, la autorización y la fiscalización de toda la producción y el comercio de armas y municiones, así como las categorías que tienen sus armas registradas en el SIGMA, el banco de datos en el cual deben constar informaciones sobre las armas de fuego de uso restringido: de cazadores, de tiradores, de coleccionistas, de las Fuerzas Armadas, de la Policía Militar y de los Cuerpos de Bomberos (armas institucionales y personales), entre otros.

La Policía Federal tiene la primacía en lo que respecta a todo el flujo y control de armas en las manos de la población brasileña. Es de su competencia la emisión de autorizaciones de compra, portación y registro de armas para civiles, base central del sistema de control. Cabe a la Policía Federal administrar el SINARM, el banco de datos en el cual deben constar información sobre las armas de fuego de las siguientes categorías: de civiles, de Guardias Civiles Metropolitanos autorizados por el Estatuto a portar armas (de municipios con más de 50 mil habitantes o integrantes de regiones metropolitanas), arma institucional y personal de la Policía Civil y de la Policía Federal, de la Policía Federal de Carreteras, armas de empresas de seguridad privada y transporte de valores, de carceleros y utilizadas en escolta de presos, y de la guardia portuaria. La Policía Federal también es responsable del registro de las armas y de los funcionarios de las empresas de seguridad privada

que pueden usarlas⁵, de su fiscalización y de su autorización de portación y compra.

Principales constataciones de la investigación

Impactos positivos de la ley

Prohibición de portación de armas para civiles impacta en la caída de homicidios en el país

El mayor rigor para que un ciudadano adquiera un arma de fuego tuvo impacto en la caída de los homicidios registrados en Brasil. En ese sentido, es necesario resaltar también el papel de la prohibición de la portación de armas para civiles, una de las medidas que entró en vigencia inmediatamente después de la sanción de la ley. Éste es uno de los principales factores señalados como responsables por la reducción de los homicidios en el país luego de 13 años de crecimiento. Sólo en su primer año de vigencia, el Estatuto provocó una caída del 8% en los homicidios por armas de fuego en Brasil (llegando a una reducción del 12% hasta 2006). Investigaciones realizadas por la Unesco (2005) y el Ministerio de Salud (2007) señalan que esta caída en 2004 se debe, en gran parte, a la prohibición de portar armas. Con menos gente andando armada en las calles, ocurren menos muertes, que eran principalmente consecuencia de los conflictos cotidianos, en su gran mayoría.

Concesiones de porte de armas para civiles luego de la ley

En los Estados:

- En São Paulo (SP), la Policía Federal contabiliza que sólo fueron concedidos 260 permisos de portación entre 2004 y 2009⁶.

5 La información sobre armas y funcionarios autorizados a portar armas de fuego está registrada en el SINARM. El registro y la fiscalización de las empresas son realizados por la Delegación de Seguridad Privada de la Policía Federal (DELESP).

6 Datos informados en un cuestionario respon-

- En Espírito Santo (ES), fueron diferidos 346 permisos de portación entre 2006 y 2009; 205 en 2006; 77 en 2007; 49 en 2008; y solamente 15 en 2009⁷.

En Brasil:

El número total de permisos de portación para “defensa personal” —o sea, para ciudadanos comunes— concedidos en todo el país entre enero y el 15 de diciembre de 2009 fue de apenas 1 256. Para efectos de comparación, sólo en el estado de São Paulo, antes del Estatuto, había 7 387 permisos de portación de armas de fuego (Campos, 2006).

En los Estados en los que hay mayor fiscalización para identificar y reprimir la portación ilegal de armas, los resultados de disminución de los homicidios son mejores. En São Paulo, por ejemplo, los homicidios cayeron 70% entre 1999 y 2008⁸. La notable caída fue acelerada por el Estatuto: entre 2000 y 2003, hubo una reducción media de 4% de los asesinatos por trimestre; a partir de 2003, la caída pasó a ser de 18% por trimestre.

Criterios más rigurosos para la compra causan caída en el número de armas en circulación

Como efecto de los requisitos más rígidos para la compra de armas, el mercado legal de estos artefactos sufrió un impacto considerable, que llevó a la gran reducción en la venta de armas en las tiendas. De acuerdo con el presidente de la Asociación Nacional

dido por la Policía Federal de SP, en 2009.

7 Datos informados en un cuestionario respondido por la Policía Federal de ES, en 2009.

8 Según datos de la SSP/SP (Secretaría de Seguridad Pública/São Paulo), en 1999 la tasa de homicidios fue de 35,71 por 100 mil habitantes, y en 2008 había caído a 10,60 por 100 mil habitantes. Disponible en: <http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/downloads/apresentacao2008.pdf>

de los Propietarios y Comerciantes de Armas, en 2008 el segmento vendía 10% de lo observado en el 2000 (Dutra y Weber, 2008). En 2009, según la Policía Federal, apenas 15 927 armas nuevas fueron compradas legalmente en tiendas de todo el país⁹. Conforme lo comprobado por el informe de la Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) acerca del tráfico de armas, las armas legales continúan siendo la mayor fuente de armas ilegales para el crimen: 47% de las armas aprehendidas con criminales y rastreadas a partir de su origen habían sido vendidas legalmente (Câmara dos Deputados, 2006). Por lo tanto, disminuir el número de armas legales en circulación tiene impacto en la reducción del *stock* de armas ilegales.

Un reciente estudio (2010) desarrollado por el investigador Daniel Cerqueira, del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, por sus siglas en portugués), con la PUC (Pontificia Universidade Católica) de Río de Janeiro, utilizando datos del Estado de São Paulo entre 2001 y 2007, demuestra que disminuir el número de armas de fuego (tanto legales como ilegales) en las manos de la población tuvo un impacto directo en los homicidios y suicidios cometidos. La conclusión del investigador es que los nuevos límites para la compra, así como las medidas para retirar armas de circulación, tienen relación directa con esa reducción.

Además de reducir el número de armas en circulación en el país, los requisitos más rígidos para la adquisición de un arma de fuego parecen haber impactado el mercado ilegal, ya que las armas se hicieron más escasas y, por lo tanto, más caras. En São Paulo, una pistola 9 mm, que antes no salía menos de R\$ 800 en el mercado ilegal, ahora vale R\$ 1 300; mientras que, en Río de Janeiro, un fusil que antes costaba U\$ 6 mil ahora cuesta entre U\$ 30 y U\$ 40 mil: una inflación de 500% (Destak, 2009).

9 Hasta el día 15 de diciembre de 2009 (SINARM/PF).

Aumento del número de armas retiradas de circulación

El Estatuto de Desarme ha hecho posible retirar de circulación muchas armas mediante aprehensión por parte de las Policías, las campañas de entrega voluntaria de armas y la destrucción de armas por el Ejército. Luego del Estatuto, muchos Estados pasaron a implantar con prioridad la aprehensión de armas. La ya mencionada investigación del IPEA-PUC estima que, por cada 18 armas aprehendidas por la Policía paulista, se salvó una vida. Así, sólo las armas aprehendidas en São Paulo entre 2001 y 2007 significarían alrededor de 13 mil vidas salvadas.

El Estatuto también prevé la posibilidad de la entrega voluntaria de armas de fuego, mediante indemnización. Entre julio de 2004 y octubre de 2005, la primera campaña retiró más de 460 mil armas de las calles. La más reciente edición de la campaña, que continúa desde 2008, recogió otras 30 mil armas, con un total, por lo tanto, de cerca de medio millón de armas de fuego fuera de las calles. El Estatuto obliga a destruir completamente las armas aprehendidas y entregadas. Hay registro de la destrucción de 1 885 910 armas de fuego por el Ejército brasileño, entre 1997 y 2008¹⁰. Si consideráramos el estudio que mejor estimó la cantidad de armas en circulación en el país (Dreyfus y Nascimento, 2005: 159), eso representa casi el 15% de las armas en poder de civiles en el país.

Información centralizada sobre las armas en todo el país

Otro punto positivo del Estatuto fue fortalecer el SINARM, que concentra los datos de armas de fuego de civiles, y centralizar estas informaciones con la Policía Federal (hasta entonces, los procesos de autorización de compra y portación ocurrían de manera pulverizada por las

10 Información proporcionada por el Ejército en un cuestionario (DFPC, 2009).

Policías de los Estados). El SINARM contiene hoy diversa información referente a la vida útil de millones de armas de ciudadanos, guardias municipales y de armas particulares e institucionales de policías civiles y federales: desde el momento en que el arma es adquirida y el registro es concedido, hasta información sobre su situación (si fue entregada, aprehendida, robada, extraviada o recuperada). A pesar de los problemas del sistema, detallados más adelante, es importante reconocer que su fortalecimiento fue un gran paso.

Panorama de las armas en Brasil

Por primera vez es posible trazar un panorama, aunque parcial, de las armas en Brasil. La investigación nos permitió llegar al siguiente escenario:

- En el SINARM constan 7 312 227 armas, incluyendo las de civiles, las de empresas de seguridad privada y transporte de valores, las corporativas y personales de la Policía Civil y Federal y las de las guardias municipales. También se cuentan aquí armas aprehendidas, robadas y algunos registros estatales no regularizados¹¹.
- En el SIGMA constan 613 546 armas de las Policías Militares y de los Cuerpos de Bomberos Militares (376 148 armas son de las corporaciones; 231 335, particulares de las Policías Militares; y 6 063, particulares de los Cuerpos de Bomberos Militares)¹².
- En el SIGMA constan 154 522 armas de fuego de coleccionadores, tiradores y cazadores (CAC). De ellas, 66 400 pertenecen a coleccionadores; 77 805, a tiradores; y 10 317, a cazadores¹³.

11 De acuerdo con el SINARM, 15 de marzo de 2010.

12 Información proporcionada por el Ejército en un cuestionario (DFPC, 2009).

13 *Ibíd.*

Por lo tanto, es posible calcular que existen por lo menos 8 080 295 armas en las manos de las fuerzas de seguridad y de la población en Brasil (suma de las armas en el SINARM y SIGMA). Sin embargo, fue imposible llegar a una estimación más precisa sobre el número de armas en circulación por la falta de acceso o ausencia de diversos datos, como la falta del informe de los datos sobre armas robadas, perdidas y aprehendidas por las Policías estatales a la Policía Federal, el número de armas con registro estatal antes del Estatuto que no migraron al SINARM, y el número de armas institucionales y particulares de fuerzas armadas no disponibles para los investigadores.

Principales problemas en la implementación de la ley

A pesar de todos los avances obtenidos, fue posible encontrar los principales problemas que impiden la implementación integral y eficiente del Estatuto de Desarme. A pesar de tratarse de una ley federal, las medidas previstas no siempre son implementadas de manera uniforme en los Estados. Parte considerable de los problemas encontrados en la implementación del Estatuto de Desarme se relaciona con la desorganización de las diferentes instancias responsables. Otro punto que lamentablemente fue evidente en la investigación fue la falta de prioridad política para colocar en práctica las medidas de la ley. A continuación, presentamos las principales dificultades reveladas por la investigación:

Discrepancias entre los Estados en las concesiones de posesión

El aumento en el rigor para la compra de armas y la prohibición para la portación de armas civiles, acompañados de un serio trabajo policial, contribuyen significativamente a la disminución de los homicidios. Pero hay puntos que pueden ser perfeccionados, como el requisito de comprobación de la efectiva

necesidad de que los ciudadanos obtengan la posesión de armas.

La “efectiva necesidad” es un criterio subjetivo que pretendía dar a la autoridad policial la capacidad de garantizar que, aunque fueran cumplidos los requisitos objetivos, la portación o posesión del arma no fuera concedida sino en caso de tratarse de una situación excepcional. Aún así, se verificó que algunas superintendencias estatales de la Policía Federal interpretan este punto de forma menos rígida que otras. Considerando los datos sobre armas nuevas y la concesión de portación en algunos Estados, se puede suponer una relación entre el gran número de armas vendidas y registradas y las portaciones concedidas con una mayor flexibilidad de la Policía Federal en estos locales.

Nacionalmente hay una tendencia de caída tanto en la compra de armas nuevas como en la emisión de portación. Pero estos números son mucho más elevados en algunos Estados. En 2008, en el Distrito Federal (DF) se comercializó el 26% del total de armas nuevas vendidas en Brasil, lo que hace del DF “el campeón en el comercio de armas de fuego”¹⁴. De las 22 451 armas nuevas vendidas en todo el territorio nacional, 5 913 fueron adquiridas en Brasilia y sus alrededores, con población de 2,5 millones de habitantes. Para efectos de comparación, en São Paulo, con más de 40 millones de moradores, se comercializaron 2 241 armas nuevas en 2008 (Brasilia em tempo real, 2009). Datos del SINARM apuntan que, tanto en 2008 como en 2009, el DF lideró el ranking de Estados con la mayor tasa de armas nuevas registradas por cada 100 mil habitantes: 240,76 y 104,83, respectivamente.

En contrapartida, en algunos Estados, la Policía Federal ha interpretado el criterio de

efectiva necesidad de forma más rígida. En Espírito Santo, un oficio circular enviado por la Policía Federal en julio de 2009 a todas las tiendas de armas del Estado reforzó la idea de que la Policía Federal solo aceptaría pedidos para autorización de compra de armas de fuego mediante una consistente declaración de efectiva necesidad. Esta iniciativa parece haber impactado la concesión de autorizaciones para compra de armas: en 2009, la tasa de armas nuevas registradas en Espírito Santo era de 11,54 por cada 100 mil habitantes, cayendo a 6,19 en 2009¹⁵.

Problemas de alimentación del SINARM

Las fallas en la actualización del banco de datos impiden que el inmenso potencial del SINARM sea realizado plenamente. La información sobre los números de armas registradas, robadas y aprehendidas en cada Estado no se pasa de forma completa, ya que las Policías estatales no tienen acceso directo para alimentar el sistema y los datos difícilmente llegan a la Policía Federal. En el caso de armas robadas y perdidas, la falta de alimentación del SINARM es fatal, ya que están pasando del mercado legal al ilegal y la falta de esta información no permitirá identificar ni su origen ni su destino.

Los siguientes son ejemplos de discrepancias entre datos de los Estados y el SINARM:

- En São Paulo, la Secretaría de Seguridad Pública divulgó que, en 2008, fueron aprehendidas alrededor de 21 mil armas. El SINARM muestra apenas 3 mil armas aprehendidas en el período¹⁶.
- Las Policías civil y militar de Pernambuco aprehendieron, en 2008, 6 549 armas de

14 Entre las posibles explicaciones del fenómeno, están la cantidad de órganos públicos federales que compran armas con sede en el DF (Ibama, Hacienda Federal, etc.) y las empresas de seguridad privada de otros Estados (especialmente del nordeste), que acostumbran comprar sus armas en el DF.

15 Datos informados en un cuestionario respondido por la Policía Federal de ES, en 2009 (elaboración del Instituto Sou da Paz).

16 Entrevista con la Policía Federal (SINARM, 2009).

fuego. En el SINARM solo constan 346, lo que corresponde a poco más del 5% de las armas aprehendidas (Varjão, 2009).

Además de las dificultades de pasar los datos de las fuerzas policiales al SINARM, en casi todos los Estados no se hizo la transferencia de registros de las Policías estatales (válida para armas registradas antes del Estatuto) a ese sistema, o se hizo de manera incompleta. Estas armas deben entrar en el SINARM de dos maneras: mediante transferencia de los datos de las Policías civiles a la Policía Federal y/o mediante un nuevo registro, por parte del dueño del arma, con la Policía Federal.

Los siguientes son ejemplos de discrepancias entre armas registradas en los Estados antes del Estatuto y en el SINARM hoy en día:

- En Rio Grande do Sul, la Policía Federal estimó en 800 mil las armas registradas con la Policía Civil antes del Estatuto de Desarme y “un poco más de 100 mil” ya migradas al SINARM¹⁷.
- De acuerdo con datos de la Delegación Especializada de Armas, Municiones y Explosivos de Espírito Santo, hasta finales de 2003, o sea, antes del Estatuto de Desarme, había 45 701 armas registradas en el Estado¹⁸.
- A finales del 2008, apenas el 24% de las armas con registros emitidos por la Policía Civil antes del Estatuto estaba registrado en el SINARM¹⁹.

El nuevo registro de las armas con registro estatal debería haber sido finalizado hace tres años. Una serie de prórrogas (la más reciente

17 Según entrevista realizada con PF de RS en 2009.

18 Datos disponibles al socio local de la Red Desarma Brasil en ES por el Desarme de la PC de ES, referentes al registro (acumulado) de armas en la Policía Civil hasta el final de 2003.

19 Información en el cuestionario respondido por la Policía Federal de ES, 2009.

postergando el plazo hasta finales de 2009) atrasó el proceso que ha sido apenas parcialmente exitoso. La última alteración definió que el proceso para el registro de un arma anteriormente registrada con autoridad estatal sería hecho de la siguiente manera: hasta el 31 diciembre de 2009, las pruebas psicológicas y de tiro no serían necesarias y no habría tasas; sería suficiente llenar el registro provisional en la página web de la Policía Federal, con validez de 90 días.

Es importante reconocer el aumento de armas antiguas registradas en el SINARM en 2008 y 2009 —cuando finalmente hubo un esfuerzo concentrado del gobierno federal—. El número de armas registradas en 2008 (400 mil) fue mayor que el total de armas registradas en los cuatro años anteriores (cerca de 344 mil)²⁰. De acuerdo con el Ministerio de Justicia, alrededor de 2 millones de armas fueron registradas entre 2006 y 2009 (Londres, 2010). Éste es un avance considerable, pero las discrepancias todavía existentes entre los Estados y la Unión permiten concluir que la implementación de esa medida está incompleta.

Falta de integración entre los bancos de datos

El funcionamiento del SIGMA es un misterio, dada la resistencia del Ejército en compartir informaciones, incluso con los órganos policiales del propio gobierno federal. Sin embargo, fue posible obtener, de las autoridades competentes, las informaciones presentadas anteriormente. Pero las armas en las manos de las propias Fuerzas Armadas no están contabilizadas en el SIGMA, ni la información fue compartida.

El decreto que reglamenta el Estatuto determina que “los datos del SINARM y del

20 Policía Federal/SINARM, Del. Fernando Segóvia (2004-2007); Policía Federal/SINARM, Del. Marcus Vinicius Dantas (01/01/2008-31/12/2008); Policía Federal/SINARM, Del. Marcus Vinicius Dantas (01/01/2009-31/12/2009) (elaboración del Instituto Sou da Paz).

SIGMA serán interconectados y compartidos en el plazo máximo de un año”. Sin embargo, la medida, incluso cinco años después de la reglamentación de la ley, no salió del papel. Las entrevistas conducidas confirman que la inexistencia de la interconexión de las dos bases de datos es uno de los principales factores que impiden el acompañamiento del arma desde su producción y el rastreo de su vida con el interés de la prevención y la represión de crímenes.

La situación se hizo tan insostenible que, en 2008, el Ministerio Público Federal de São Paulo entró con una acción civil pública para que la Unión fuera condenada a realizar la interconexión en el plazo máximo de un mes, pero hasta hoy todavía no ha habido avances (Última Instancia, 2008). El incumplimiento de esta medida, más de cinco años después de la promulgación del Estatuto de Desarme, revela una visión equivocada que privilegia una teórica seguridad nacional en detrimento de la seguridad pública. La integración total de las bases de datos permitiría una acción mucho más efectiva de combate al crimen, reducción de tráfico de armas y de rastreo de los desvíos. Aunque fuera comprensible una eventual resistencia a compartir los datos sobre armas de las Fuerzas Armadas, parece completamente sin cabida tratar como asunto de seguridad nacional información sobre los *hobbies* de tiradores, cazadores y coleccionadores.

Información no disponible o inconsistente

Una de las mayores dificultades es saber cuántas armas existen o están en circulación en el país, en parte porque la transparencia de las instancias gubernamentales en relación al control de armas no ocurre de manera satisfactoria u homogénea. En algunos casos, los órganos no se muestran dispuestos a atender a la sociedad civil; en otros, atendieron a los investigadores, pero se negaron a compartir información; y, en otras situaciones, por la manera en que respondieron a las preguntas, revelaron desconocimiento de los datos requeridos.

Además, los datos referentes al control de armas en Brasil están disponibles de manera desigual en el territorio brasileño, con algunos Estados destacándose por el profesionalismo y la organización de los datos y otros todavía bastante desfasados. Ítems tratados anteriormente, especialmente aquellos sobre los números de armas registradas, aprehendidas y destruidas, demostraron que la falta de información o la existencia de información contradictoria es bastante seria y limita los avances en esta área.

Privilegios para categorías específicas

Este ítem expone puntos sobre la falta de rigor en la fiscalización y el control de grupos autorizados a portar o poseer armas de fuego en condición diversa de la regla general.

- Empresas de seguridad privada

Según la Secretaria Nacional de Seguridad Pública (SENASP), “son cerca de 1,1 millón de vigilantes formados y, de éstos, cerca de 350 mil trabajan para empresas de vigilancia [los demás buscan el curso para hacerse ‘empleables’ en el sector] y tienen el derecho de portar armas durante las actividades profesionales”. El sector posee un sistema propio de control, el Sistema de Vigilancia Privada (SISVIP), alimentado con la información del SINARM (SENASP-FGV/EAESP, 2006: 21). A pesar de agregar todos los datos sobre armas, municiones y otros materiales de las empresas de seguridad y transporte de valores, el SISVIP no está directamente conectado al SINARM. La lista de funcionarios de una empresa aptos para portar armas es actualizada y enviada de seis en seis meses a la DELESP de la Policía Federal²¹.

En entrevistas con agentes de la Policía Federal, trasluce que la DELESP es meramente administrativa, y que las empresas de

21 Según información de la Policía Federal (SINARM, 2009).

seguridad privada tendrían muchas “regalías”. Una empresa irregular descubierta apenas recibe una notificación para el pago de multa y tiene un mes para regularizar su situación. Por ley, la empresa puede substituir las armas robadas o “perdidas” mientras haya adoptado medidas para evitar nuevos casos de desvío. Tal sistema se demuestra insuficiente, todavía más si consideramos que la CPI del tráfico de armas reveló que, de 10 mil armas aprehendidas en posesión de criminales y rastreadas por la Policía Civil en Río de Janeiro entre 1998 y 2003, el 17% pertenecía a empresas de seguridad privada (Câmara dos Deputados, 2006).

Datos del Estado de São Paulo demuestran no sólo el gran monto de armas regularmente registradas a nombre de empresas de seguridad privada y de transporte de valores (69 613), sino también el volumen de acontecimientos con armas hurtadas y robadas (21 240)²². O sea, el número de armas hurtadas o robadas hasta marzo de 2010 es equivalente a casi un tercio del total de armas regulares registradas. La Coordinación General de Control de Seguridad Privada de la Policía Federal divulgó que, desde 2003, más de 17 mil armas habían sido extraviadas de empresas de seguridad privada; 1 500 estaban registradas como “perdidas” (Abdalá, 2008). Se trata de índices completamente fuera de los patrones y que pueden dar la razón a las tesis que señalan que muchas empresas de seguridad facilitan el acceso de criminales a las armas de fuego.

- Coleccionadores, tiradores y cazadores (CAC)

El número de coleccionadores, tiradores y cazadores en Brasil es sorprendente; de acuerdo con la instancia controladora, la DFPC, los pedidos de certificados de registro

22 Según informaciones de la Policía Federal (DELESP/SP, 2010). Datos referentes a números acumulativos de armas registradas y robadas/hurtadas hasta el 10 de marzo de 2010.

(CR) aumentaron luego del Estatuto. En marzo de 2009, los números de CAC registrados y activos eran:

- Coleccionadores: 10 332 personas naturales y 49 personas jurídicas (museos y asociaciones de clase)
- Tiradores: 32 957 personas naturales y 327 personas jurídicas (asociación de tiro)
- Cazadores: 4 653 personas naturales y 112 personas jurídicas (asociación de caza)
- Este significativo universo posee 154 522 armas de fuego: 66 400 armas de coleccionadores, 77 805 de tiradores y 10 317 de cazadores²³.

Existen en este grupo individuos que no pueden ser considerados “ciudadanos de bien”, como el coleccionador citado en la entrevista con la Policía Federal de São Paulo, que tenía tantas armas que tuvo que usar armarios de su cocina para guardarlas. O el coleccionador y agente penitenciario señalado como responsable de proporcionar fusiles a una milicia que dominaba cinco favelas de Río de Janeiro (Moreira y Martins, 2008). Como no hay otro modo de obtener esta información, tratada como secreto de Estado, es imposible determinar si el Ejército ha implementado bien el Estatuto en esta área. Las constantes noticias de “coleccionadores” que realizan actividades ilícitas sugieren que el control no es tan riguroso como debería ser.

Falta de inversión del poder público

Algunas medidas previstas en el Estatuto de Desarme salieron parcialmente o no salieron del papel en función de la falta de inversión

23 Información proporcionada por el Ejército en un cuestionario (DFPC, 2009).

pública, lo que puede indicar que el control de armas no es una prioridad política y presupuestaria del gobierno federal. Es inadmisibles que no se den mejores condiciones de trabajo, herramientas, recursos humanos y tecnológicos a las instancias centrales del control de armas, que pueden desempeñar un papel esencial en la prevención de la violencia armada.

A continuación se señalan las medidas que carecen de inversión y priorización:

Control físico de los arsenales

Un control eficiente de los arsenales disminuiría el riesgo de desvíos de armas del mercado legal al ilegal. El Estatuto determina una serie de requisitos sobre cómo deben ser guardadas y almacenadas las armas, pero obtuvimos pocas informaciones sobre el control físico de los arsenales del Estado en los foros, dada la naturaleza sigilosa del asunto. Pero una extensa lista de noticias (disponibles en el informe integral) sugiere que el control de los arsenales está por debajo de lo esperado. Los titulares relatan casos como el destrozado de una sala de puesto policial o la rendición de guardias del Ejército o GCM (Guardias Civiles Municipales) para robar armamento muchas veces de uso restringido, lo que revela la fragilidad del control. Cuando un simple hueco en la pared da acceso a arsenales sin cualquier monitoreo, o cuando funcionarios pueden sustraer armamento, incluyendo una ametralladora, durante siete meses, la situación es crítica.

En el caso de armas aprehendidas y guardadas en los foros, la situación ilustrada en una investigación del ILANUD (2007) es desesperadora y demanda medidas fuertes y urgentes del poder público para evitar que más armas sean desviadas al mercado ilegal. La investigación tiene conclusiones alarmantes sobre cómo las armas son almacenadas y manejadas por las Policías y el Judicial:

Concluimos que no hay un sistema de control de armas aprehendidas en acciones policiales. Aunque no hayamos identificado un problema concreto con relación al desvío, tenemos toda la seguridad para afirmar que, si las armas no desaparecen, es por mero acaso, y no porque haya alguna preocupación efectiva con el asunto. El control falla básicamente porque no hay ni un sistema ni preocupación por parte de los actores responsables [...]. A la inexistencia de un sistema desde el punto de vista tecnológico, se suma la inexistencia de un sistema desde el punto de vista institucional. La sensación que quedó luego de la realización de las entrevistas y del trabajo de campo es que, con relación al control de armas, la lógica institucional acostumbra ser la de “deja que yo dejo” [p. 81].

Un control eficiente exige inversión de dinero, tiempo, planificación e inteligencia. Además de video-monitoreo, blindaje de las puertas o instalación de batientes reforzadas y candados eficientes, son necesarias reglas claras para el local de depósito de armas, entrenamiento para el personal de control y manutención de un plan detallado sobre quién entra y sale de cada depósito. Es fundamental prever la realización de inspecciones periódicas para verificar las condiciones de seguridad en todos sus niveles.

Falta de personal y recursos tecnológicos

Repetidamente nos encontramos con el reclamo de que faltan el personal y los recursos tecnológicos para hacer valer todas las exigencias de la ley. En relación a la alimentación del SINARM, la mayoría de las unidades de la Policía Federal consultadas argumentó que la mayor limitación a la eficiencia del registro y la base de datos es la falta de personal, estructura y recursos que asola las instancias responsables. En la opinión de un policía federal, “para operar eficientemente el SINARM, sería necesario como mínimo el triple de funcionarios y equipamientos”. El sistema de informática del SINARM también constituye un impedimento a la mejor imple-

mentación del Estatuto, ya que se trata de tecnología desfasada comparada con las alternativas disponibles. La base de datos no permite separar fácilmente las armas por categorías o desagregar los datos de las armas de empresas de seguridad privada²⁴.

Recomendaciones

A pesar de cierta forma específica para instancias del poder público brasileño, y por lo tanto menos relevantes a la audiencia internacional de esta publicación, la investigación incluye también un conjunto de recomendaciones que pretende mejorar la implementación del Estatuto y perfeccionar el sistema de control de armas en Brasil. Entre decenas de recomendaciones están las transversales y las específicas por área de control de armas. (La lista entera de recomendaciones se encuentra en la investigación completa).

Las recomendaciones transversales incluyen:

- Controlar civilmente todas las instancias de control de armas en Brasil, dando a la Policía Federal la primacía absoluta de las responsabilidades determinadas por el Estatuto.
- Instituir una cultura de transparencia a todos los aspectos del control de armas.
- Perfeccionar la información y los datos para que las decisiones políticas y administrativas estén basadas en el conocimiento y método científico, en lugar de en suposiciones.
- Valorizar política, administrativa y financieramente el control de armas como área de seguridad pública con resultados comprobados y potencial todavía mayor en la prevención de violencia armada (si fuera plenamente implementado).

24 Entrevista con la Policía Federal (SINARM, 2009).

Entre las sugerencias específicas, se destacan:

- Establecer un límite máximo de intentos para las pruebas de aptitud y psicológicas.
- Integrar realmente todos los sistemas de registro de armamento en el país (no sólo entre SINARM y SIGMA, sino entre todos los sistemas accesorios) en un solo sistema centralizado, con permiso de total acceso a la Policía Federal.
- Reformar el sistema de tecnología de la información de la base de datos SINARM.
- Ampliar la ley para incluir la marcación de todos los cartuchos de munición fabricados en Brasil, inclusive para civiles.
- Intensificar el control sobre las empresas de seguridad privada autorizadas a portar armas de fuego.
- Extinguir la figura legal del coleccionador de armas en Brasil (manteniendo la posibilidad de museos).
- Implementar con urgencia la movilización nacional para resolver la seria crisis de control físico de los arsenales, adecuando las medidas de seguridad de los actores que almacenan armas y municiones a las mejores recomendaciones internacionales.

Justamente por ser una excelente legislación y por haber demostrado resultados concretos, el Estatuto de Desarme necesita ser implementado de manera más eficaz y completa; o sea, todos sus artículos necesitan realmente “salir del papel”. Considerando que las armas de fuego son el principal instrumento utilizado en la práctica de homicidios en Brasil, la sociedad debe continuar vigilante y presionando por la correcta e inmediata implantación de la ley, mientras el Estado tiene que superar los puntos muertos que han impedido el cumplimiento de la ley en su totalidad. □

Bibliografía

- Abdala, Vitor (2008). "Arsenal extraviado de firmas de segurança poderia armar Polícia Civil de oito estados". Agência Brasil, junio 3. Disponible en http://www.deolhonoestatuto.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=307&Itemid=92
- Câmara dos Deputados (2006). *Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Campos, M. (2006). "Loja de armas, negócio em extinção". Comunidade Segura, <http://www.comunidadesegura.org/pt-br/node/24716>.
- Cerqueira, Daniel (2010). "Resultados de pesquisa PUC-IPEA". En *4 Fórum Brasileiro de Segurança Pública*; Brasil.
- Dreyfus; Pablo y Marcelo de Souza Nascimento (2005). "Posse de armas de fogo no Brasil: mapeamento das armas e seus proprietários". En *Brasil: as armas e as vítimas*, Rubem César Fernandes. Río de Janeiro: Viva Rio, 7 Letras.
- Dutra, Marcelo y Demetrio Weber (2008). "Desarmamento: 464 mil armas recolhidas". *O Globo*, enero 31. Disponible en <http://www.abin.gov.br/modules/articles/article.php?id=1886>
- Figueiredo, Isabel y Edson Knippel (2007). *Controle de armas apreendidas pela policia*. Ilanud. São Paulo.
- Londres, Mariana (2010). "País registra dos millones de armas en tres años". R7 Noticias, enero 8. Disponible en <http://noticias.r7.com/brasil/noticias/pais-registra-dois-milhoes-de-armas-em-tres-anos-20100108.html>
- Ministério da Saúde (2007). *Redução dos homicídios no Brasil*. Brasília.
- Moreira, Gabriela y Marco A. Martins (2008). "Coleccionador empresta armas para milicianos". Extra, marzo 3. Disponible en http://extra.globo.com/rio/materias/2008/03/02/colecionador_empresta_armas_para_milicianos-426053346.asp
- SENASP-FGV/EAESP (2006). *Pesquisa de Avaliação do Sinarm*. São Paulo.
- Unesco (2005). *Vidas poupadas — o impacto do desarmamento no Brasil*. Ministério da Justiça e Ministério da Saúde. Brasília.
- Varjão, Suzana (2009) *Anotações de viagem da Rede Desarma Brasil. Relatório da Caravana Comunidade Segura*.
- Waiselfisz, Julio Jacobo (2008). *Mapa da violência dos municípios brasileiros*. Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). Brasília.
- Para una bibliografía completa de la publicación que dio lugar a la versión contenida en este artículo, ver: http://www.soudapaz.org/Portals/0/Downloads/Integra_Implementa%20do%20Desarmamento%20-%20do%20papel%20para%20a%20pr%20tica.pdf

Documentos

- Brasília em tempo real (2009). "De cada quatro armas vendidas no país, uma está em Brasília", marzo 17.
- Destak (2009). "Alvo de ladrões em SP, fuzis custam 500% a mais que há cinco anos", marzo 11. Disponible en <http://www.destakjornal.com.br/readContent.aspx?id=13,34577>
- Última Instância (2008). "MPF-SP pede integração de dados do Exército e da PF", marzo 18. Disponible en <http://ultimainstancia.uol.com.br/noticia/48843.shtml>

Las evaluaciones de impacto de los planes de recolección de armas en Brasil: Alcances y limitaciones

Impact Evaluation of Weapons Collection Programs in Brazil: Virtues and difficulties

■ Alejandra Otamendi¹

Resumen

El artículo realiza una síntesis de evaluación de los estudios que evalúan el impacto del Estatuto de Desarme y del Plan de Entrega Voluntaria de Armas en la violencia en Brasil (2003-2005). La dificultad para aislar el impacto neto que tuvieron dichas medidas en un fenómeno multicausal como la violencia requiere un diseño de evaluación complejo. De las evaluaciones analizadas, se destacan los diseños cuasi experimentales que comparan series temporales y que, a través de modelos multivariados, incluyen explicaciones complementarias sobre el descenso de la violencia. A partir de las evaluaciones más rigurosas, se puede concluir que los planes de recolección de armas son efectivos para reducir la violencia si son combinados con otras medidas de seguridad y con mejoras socioeconómicas, especialmente a nivel estatal.

Palabras clave: planes de recolección de armas, evaluaciones, metodología, Brasil.

Abstract

The paper carries out an *evaluation synthesis* of the studies that evaluate the impact of the “Statute of Disarmament” and the gun buy-back program in violence in Brazil (2003-2005). The difficulty to isolate the impact that such policies had in a multicausal phenomenon as violence requires a complex evaluation design. Among the analyzed evaluations, we outline the quasi-experimental designs that compare time series and that, by multivariate models, include complementary explanations of violence reduction. Based on the most rigorous evaluations, it is possible to conclude that weapons collection programs are effective to reduce violence if they are combined by other measures of safety and by socioeconomic improvements, especially at state level.

Keywords: weapon collection programs, evaluations, methodology, Brazil.

¹ Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Doctoranda en Sociología de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales de París.

Introducción²

En Latinoamérica, la violencia se cobra miles de vidas al año. En este escenario, las armas de fuego cumplen un rol decisivo, ya que se utilizan para cometer delitos, dirimir conflictos y también para suicidarse. Por estos motivos, éstas son un factor significativo en la violencia delictiva y social, así como un factor de riesgo para la salud pública (DerGhoughassian et ál., 2007; Fernandes, 2005). Además de la pérdida de vidas humanas y de los costos económicos asociados, la proliferación de armas puede incidir en la cohesión social, generar una cultura violenta y amenazar la gobernabilidad (Cukier, 2002; Small Arms Survey, 2003; Squires, 2000). En síntesis, la disponibilidad y el uso de armas de fuego representan una seria amenaza al desarrollo humano (Muggah y Batchelor, 2002).

A raíz de los efectos que tienen las armas en las sociedades latinoamericanas, se han impulsado distintas medidas que buscan afectar, por un lado, la oferta de armas de fuego, es decir, sus fuentes; y, por el otro, la demanda de armas, es decir, los motivos por los cuales la sociedad demanda armas (Lessing, 2005; Muggah y Brauer, 2006; Otamendi, 2005). En este marco, se han implementado planes de recolección de armas que buscan incidir tanto en la oferta de armas, a partir de la restricción de una de sus fuentes, como en la demanda de armas, a partir de las campañas de concientización que buscan alertar sobre sus riesgos y desarticular los motivos de la demanda. En síntesis, mediante los planes de recolección de armas se pretende tanto limitar la disponibilidad y proliferación de armas como promover una cultura de paz (UNPoA, 2001).

² Se agradecen las ideas y los comentarios de Diego Fleitas, director de APP y autor de un exhaustivo estudio de los planes de entrega de armas en América Latina, a ser publicado próximamente.

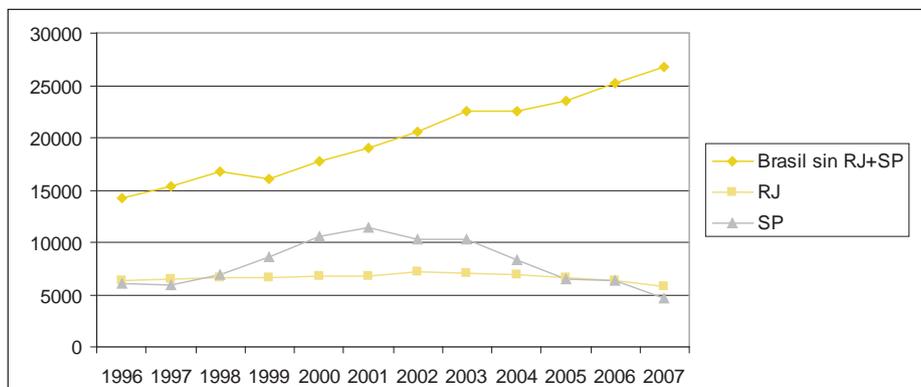
Dentro de los planes de recolección de armas se encuentran los planes de entrega voluntaria de armas. Se parte de ciertos estudios que demuestran que buena parte de los homicidios que son consecuencia de conflictos entre personas conocidas, de los suicidios impulsivos y de los accidentes con armas se deben al fácil acceso a las armas de fuego (tesis de accesibilidad) (Brent, 2001; Dahlberg et ál., 2004; Hemenway y Miller, 2002; Duggan, 2001; Kellermann et ál., 1992; Small Arms Survey, 2001 y 2004; Wells y Horney, 2002). Por lo tanto, dificultar el acceso a las mismas mediante un plan de entrega de armas o políticas similares debería disminuir este tipo de muertes (Bandeira y Bourgois, 2005; Magalhães, 2006).

En la práctica, los resultados han sido divergentes, en parte por los efectos de las políticas en sí mismas y en parte por la forma de medir dichos efectos, esto es, por la estrategia de evaluación de impacto aplicada (ver Laurance y Godnick, 2001, para casos de América Central; Chapman et ál., 2006, y Reuter y Mouzos, 2003, para Australia, y Beautrais et ál., 2006, para Nueva Zelanda; Villaveces et ál., 2000, para Colombia; Callahan et ál., 1996; Ludwig y Cook, 2003; Makarios y Pratt, 2008; Rosenfeld, 1995; Sherman, 2001, para Estados Unidos; Faltas et ál., 2001, para un relevamiento internacional). En este marco, el presente artículo se propone, luego de describir brevemente la evolución de la violencia armada y del plan de recolección de armas implementado en Brasil, identificar los criterios metodológicos para la evaluación del plan, para posteriormente analizar las evaluaciones hechas en Brasil.

Las armas de fuego en Brasil: Problemas y políticas

En Brasil, las armas de fuego causan miles de muertes por año: entre 1996 y 2007, de acuerdo a las cifras que surgen del procesamiento de los datos estadísticos del sistema de

Gráfico 1. Muertes con Armas de Fuego en São Paulo, Río de Janeiro y el resto de Brasil (1996-2007), en absolutos



Fuente: Ministério da Saúde, Brasil, 2010. Procesamiento propio a partir de base de datos de muertes por causas externas.

Notas: Brasil sin RJ (Rio de Janeiro) ni SP (São Paulo).

salud (Ministério da Saúde, 2009)³, se cometieron con armas de fuego (AF) 371 212 de los homicidios (67% del total), 15 935 de los suicidios (17% del total), 4 214 muertes por accidentes con armas de fuego, 3 054 muertes por “intervención legal”⁴ y 21 066 casos de muertes con armas de fuego de intención no determinada, lo que hace un total de 415 481 muertes con armas (MCA) en 12 años. De 1996 a 2003, las MCA se incrementan un 50%, alcanzando el pico de 39 816 casos en 2003. Luego, en 2004 comienza a descender, llegando en el 2005 a una reducción del 8%, si se lo compara con el 2003. Sin embargo, en el 2006 vuelven a incrementarse y, si bien en 2007 hay un leve descenso, la cifra de 37 352 MCA sigue siendo superior a la de 2005.

Un análisis más detallado nos muestra que los descensos en las MCA se produjeron principalmente en los estados de São Paulo (SP) y de Río de Janeiro (RJ), no así en el

resto de Brasil (Gráfico 1). En efecto, si observamos la curva de MCA en el resto de Brasil, más allá de leves descensos puntuales en 1999 y en 2004, han crecido sostenidamente entre 1996 y 2007. En oposición, en SP y en menor medida en RJ, las MCA descienden desde 2003 y más pronunciadamente desde 2004. A diferencia de lo que ocurre en el resto de Brasil, donde, luego del leve descenso en el año 2004, continúa la tendencia alcista, en SP y en menor medida en RJ, las MCA continúan descendiendo hasta 2007, último año con datos consolidados.

Debido a la incidencia que tienen las armas de fuego en la salud pública y en la delincuencia, el gobierno de Brasil, impulsado por varias organizaciones de la sociedad civil, promulgó la Ley 10826, conocida como Estatuto de Desarme. El mismo incluía, entre otras medidas, la prohibición de portar armas y, por tanto, el arresto de los portadores (desde diciembre de 2003) y el Plan de Entrega Voluntaria de Armas, desde julio de 2004 hasta octubre de 2005. Este último consistía en la entrega voluntaria y anónima de armas de fuego a cambio de un incentivo económico que variaba entre los 100 y 300 reales (R\$), esto es, entre 40 y 130 dólares estadounidenses (USD), en puestos de recepción en los que debían ser inmediatamente inutilizadas, para luego ser destruidas.

I N V E S T I G A C I O N

3 Se tomaron las categorías establecidas en la “Clasificación Internacional de Enfermedades 10° (CIE), REVISIÓN”: para homicidios con AF (X93, X94 y X95), para suicidios con AF (X72, X73 y X74), para muertes por accidentes con AF (W32, W33 y W34), para muertes por intervención legal (Y35) y para muertes con AF de intención no determinada (Y22, Y23 y Y24).

4 Es decir, muertes por la policía en el marco de enfrentamientos, que se puede suponer que todos o la inmensa mayoría fueron con armas de fuego.

Durante el período que duró el Plan, se recolectaron 459 855 armas, lo que representa una tasa de 24,9 armas cada 10 mil habitantes (Dreyfus y De Sousa Nascimento, 2005). La mayoría de las armas recuperadas en RJ eran brasileñas (53%) y revólveres de bajo calibre (60%), especialmente revólveres Taurus. Más del 60% no estaban registradas o no contaban con información de su registro (Bandeira, 2008). A partir de una encuesta realizada por Viva Rio en RJ, se encontró que los participantes del Plan eran en general hombres adultos de clase media y media baja que entregaban sus armas principalmente por el temor a que cayeran en manos incorrectas y a que causaran accidentes. El gasto total del Plan fue de R\$ 46 millones en incentivos (Ministério Da Justiça, 2005, citado en Bandeira, 2008). Luego del Estatuto y del Plan, el precio de las armas en el mercado ilegal aumentó considerablemente⁵, lo que sugiere que dichas medidas incidieron en la reducción de la oferta de armas ilegales (Bandeira y Bourgois, 2005; Sou da Paz, 2010).

Una de las características destacables del plan de entrega en Brasil fue, en líneas generales, la gran participación de la sociedad civil, en particular de las iglesias y de varias ONG como Viva Rio y Sou da Paz, que impulsaron las medidas y fueron actores fundamentales en su implementación, pues funcionaron como puestos de recepción de las armas. A nivel de campaña, fueron centrales el compromiso de los medios de comunicación como O Globo y Folha y la inclusión del tema en telenovelas, en publicidades con personalidades y en eventos artísticos. Sin embargo, dado que los valores del incentivo fueron menores al precio de las armas tanto en el mercado legal como en el ilegal, no se fomentó la participación de sectores sociales bajos⁶. Tampoco los jóvenes

5 Por ejemplo, un revólver calibre 38 pasó de costar R\$ 80 a R\$ 350, y una pistola 9 mm de R\$ 800, a costar R\$ 1 300 luego del plan (Bandeira, 2005; Sou da Paz, 2010).

6 Esto fue diferente al caso de Argentina, en donde sí participaron sectores bajos y donde el

participaron de forma masiva de la entrega de armas, un problema frecuente en estas campañas (Bandeira, 2008; Dreyfus y de Sousa Nascimento, 2005).

En síntesis, luego de la implementación del Estatuto y de la entrega de armas, en el año 2004 los niveles de MCA descendieron a nivel nacional, especialmente debido a lo ocurrido en SP y RJ. Para poder demostrar que la reducción en las MCA se debió efectivamente a la implementación de dichas políticas, en Brasil se condujeron numerosas evaluaciones de impacto. A continuación, luego de definir conceptos centrales de las evaluaciones de impacto, señalaremos las dificultades y las amenazas que presentan y sus posibles soluciones. En la siguiente sección, a partir de los criterios metodológicos considerados, realizaremos una síntesis de evaluaciones a partir del análisis de cinco evaluaciones de impacto realizadas en Brasil, y discutiremos las conclusiones a las que arriban en torno a las políticas de armas.

Analizando evaluaciones de impacto: Criterios metodológicos

La Red de Evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC) define al impacto como los “efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios producidos por una intervención, directa o indirecta, intencional o no intencional” (White, 2010: 154). A partir de esta definición, encontramos como “evaluación de impacto de una intervención” —entendiendo por intervención a un programa o a una política— estudios tanto cualitativos y participativos (en los que la misma población tratada evalúa el impacto de la intervención) como cuantitativos, realizados a partir de indicadores considerados objetivos (Koyama, 2005). Sin embargo, como lo señala White (2010), varios evaluadores (Banco Mundial;

incentivo económico fue decisivo como motivo para la entrega del arma, según una encuesta realizada por APP en Morón, provincia de Buenos Aires (APP, 2007).

3ie) definen “impacto” de manera tal que sólo ciertos estudios cuantitativos pueden evaluarlo: “Impacto es la diferencia entre el indicador de interés (Y) con la intervención (Y1) y sin la intervención (Y0), esto es, Impacto = $Y1 - Y0$ ” (Ravallion, 2008, citado en White, 2010: 154).

La fórmula anterior incluye dos conceptos: por un lado, un valor contrafáctico de Y, esto es, lo que se habría observado sin la intervención (Y0); y, por el otro, la atribución de causalidad de la intervención, es decir, que los cambios observados en Y son atribuidos a la intervención estudiada y no a explicaciones alternativas (White, 2010). Para establecer dicha causalidad mediante una evaluación de impacto existen numerosas dificultades generales, muchas de las cuales se encuentran presentes en la evaluación de los planes de recolección de armas:

1. Problemas sociales complejos y multi-causales como la violencia responden a numerosas circunstancias y no sólo a una intervención como el plan de armas.
2. Por lo tanto, los efectos de la intervención son pequeños y difíciles de detectar.
3. Dichos efectos pueden ser de largo plazo y de alcance potencialmente nacional.
4. Por todo ello, los resultados de las evaluaciones son generalizaciones empíricas débiles e incompletas (Rossi y Freeman, 1989).

Para poder atribuir causalidad y descartar otras explicaciones (y no sólo mostrar cambios observados), es recomendable realizar una evaluación siguiendo un diseño experimental aleatorio. En el mismo, las unidades experimentales a ser intervenidas son seleccionadas aleatoriamente, creando así un grupo intervenido y otro de control (no intervenido) que son, en promedio, probabilísticamente similares entre sí. Lo anterior permite indicar que las diferencias en los resultados observados entre los grupos al final del estudio se deben probablemente a la intervención y no

a diferencias entre los grupos que ya existían al comienzo del estudio (Shadish *et al.*, 2002).

Sin embargo, esto no siempre es posible cuando existe un sesgo en la selección, esto es, cuando las unidades no fueron asignadas aleatoriamente, sino por algún otro criterio que puede estar correlacionado con el resultado de interés y, por lo tanto, influir en los cambios observados, independientemente de la intervención aplicada (White, 2010). Una solución a este problema es aplicar distintos tipos de controles: contruados (se construye un grupo equivalente al que se va a intervenir), estadísticos (se miden y controlan estadísticamente las diferencias entre los grupos) o reflexivos (se comparan entre sí grupos intervenidos, medidos antes de la intervención), entre otros (Rossi y Freeman, 1989). A estos casos en los que se tiene cierto control sobre los grupos y la intervención, pero que no se caracterizan por una asignación aleatoria de las unidades, se los conoce como “diseños cuasi experimentales” (Campbell y Stanley, 1963).

Cuando una intervención tiene cobertura total, es decir, no existe una población objeto que no esté cubierta que pueda servir como control de la porción sí intervenida (Rossi y Freeman, 1989), son recomendables los diseños que aplican controles reflexivos, tales como los estudios anteriores-posteriores y el análisis de series temporales. Tanto el Estatuto como el plan de entrega de armas son una intervención de cobertura potencialmente total, ya que fueron promulgados a nivel nacional. Por lo tanto, se debería utilizar para su evaluación alguno de los dos diseños señalados: 1) los estudios anteriores-posteriores, donde se compara una medición antes de la intervención y una posterior (si bien dicha estrategia permite medir el cambio en el indicador de interés, no permite la atribución de dicho cambio a la intervención); o 2) el análisis de series temporales, que implica considerar múltiples observaciones a través del tiempo, tanto antes como después de la intervención (Rossi y Freeman, 1989).

En el caso de las series temporales, se

espera que las observaciones posteriores a la intervención sean diferentes a las previas, a partir de lo cual se puede inferir que la intervención tuvo algún impacto (Cook y Campbell, 1979). Sin embargo, para que esta inferencia de causalidad sea válida, se deben controlar, entre otras, las siguientes amenazas:

1. Los acontecimientos históricos que ocurrieron durante la intervención pueden afectar las observaciones más allá de los efectos propios de la intervención. La solución proviene de la inclusión de un grupo de control que haya sido afectado por los mismos acontecimientos históricos, pero no por la intervención. Sin embargo, como ya dijimos, esto no es posible cuando se trata de una intervención de cobertura eventualmente total, como el caso del Plan. Por lo tanto, se deben tener en cuenta otras dos soluciones: la primera, tomar períodos cortos de tiempo para observar con más detenimiento si los cambios se deben a efectos históricos o a la intervención; la segunda, registrar los eventos que podrían afectar la última observación anterior a la intervención y la primera posterior (Cook y Campbell, 1979).
2. Puede haber cambios en la composición del grupo intervenido en el momento de la intervención. Esta amenaza se podría evitar si se midiera a las mismas unidades antes y después de la intervención (tipo panel) o si se midieran las características principales de las unidades para ver si se modificaron cuando se introdujo la intervención. Como lo primero no es posible en el caso estudiado, se debería tener información previa y posterior de la composición de la población intervenida, y evaluar si hubo cambios que pudieran estar afectando las observaciones posteriores a la intervención.
3. Puede haber problemas en la instrumentación, esto es, en los instrumentos de medición, o cambios en las clasificaciones

que podrían estar afectando las observaciones más allá de la intervención, como sucede con gran parte de los indicadores que se toman para evaluar el impacto de los planes de armas, por ejemplo:

- a. La clasificación de causas externas de muerte (como las provocadas con armas) ha sido modificada: la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE) que funcionaba hasta 1995 (CIE-9-9a) ha sido reemplazada por la CIE-10-10a sin ser homologada, con lo cual las series comienzan recién en 1996.
 - b. La categoría de “muertes por intervención legal” como causa de muerte es confusa, dado que remite a las muertes cometidas por las fuerzas públicas de seguridad en enfrentamientos con sospechosos, las cuales se puede presuponer que todas o su inmensa mayoría fueron cometidas con armas de fuego, aunque no figuran como tal. Por lo tanto, no se las incluye en el total de las muertes con armas de fuego ocurridas anualmente, aunque desde 2003 se viene registrando de esta manera un promedio de 500 casos nacionales (en su mayoría ocurridos en RJ y SP).
 - c. Existe una baja calidad de los datos, tanto porque la fuente tiene interés en alterarlos, como en el caso de las estadísticas policiales, o porque la clasificación se presta a confusiones, como en el caso de las estadísticas de salud, en las que no siempre se registra a las armas de fuego como la causa inicial de la muerte sino a la última (paro cardíaco, por ejemplo).
4. Pueden darse cambios por estacionalidad: cuando existen patrones cíclicos en las tendencias observadas, como en el caso de los homicidios, que ocurren más en verano y durante los fines de semana, con

lo cual parte de los efectos observados pueden deberse a dicha estacionalidad y no a la intervención bajo estudio. Para removerlas, Cook y Campbell (1979) recomiendan aplicar el método de Box y Jenkins (1976) o incluir variables *dummies* (Johnston, 1972).

Además de las dificultades generales y de las amenazas a la validez interna, es importante para estos estudios tener en cuenta otros factores que pueden estar afectando la tendencia observada, los cuales pueden ser incluidos en modelos multivariados. De esta manera, si bien no se puede tener en cuenta todos los factores que pudieron haber incidido en los cambios, es posible aislar relativamente bien los efectos netos que la intervención tuvo sobre el indicador de interés. Además, se deben tener en cuenta los distintos componentes de la intervención, las características del contexto en la que se aplica y la de los grupos objeto de la intervención. De esta manera, se puede conocer qué componentes de la intervención son más efectivos, qué grupos son más afectados y en qué contextos se producen mayores cambios (White, 2010).

Dado que ya existen numerosas evaluaciones de impacto del Estatuto y del Plan realizados en Brasil, plantaremos una “síntesis de evaluación”, esto es, la evaluación conjunta de estudios de evaluación previos. Esta estrategia tiene como ventaja que logra una mayor credibilidad en la conclusión y la solución a una controversia a partir de la comparación de estudios (GAO, 1991). Para realizar una síntesis de evaluaciones de impacto de políticas de armas, se siguieron criterios estadísticos como el metaanálisis (Makarios y Pratt, 2008) y criterios clasificatorios como el empleado por Sherman (2001), que consistió en clasificar a las políticas de armas en función de la cantidad de evaluaciones rigurosas en un mismo sentido y sin evidencia en sentido contrario.

En este caso, la síntesis de las evaluaciones de impacto de las recientes políticas de armas

en Brasil sigue dos criterios clasificatorios: 1) por el rol de la política de armas en el nivel de impacto, en el que se coloca primero a las evaluaciones que señalan como única causa del descenso de la violencia a las políticas de armas y, luego, a las que contemplan además otras causas; y 2) por el criterio metodológico, que analiza la estrategia metodológica empleada. Para ello, se tienen en cuenta el tipo de diseño, la estrategia de análisis, la cantidad de observaciones realizadas, la incorporación de otros factores explicativos y la consideración de los componentes de la intervención, de las características del contexto y del impacto en grupos de riesgo.

A continuación, se señalan las conclusiones sobre el impacto y las fallas y virtudes de la estrategia metodológica de cinco evaluaciones seleccionadas⁷ sobre las políticas de armas recientes en Brasil⁸. Muchos de los comentarios realizados a la primera evaluación se aplican a las subsiguientes, pero no se repitieron por falta de espacio. La primera es un estudio nacional (Waiselfisz, 2005); la segunda está focalizada en el Estado de São Paulo (Goertzel y Kahn, 2009); la tercera también es nacional, aunque luego compara tres Estados (Souza *et al.*, 2007); la cuarta nuevamente se centra en SP (Khan y Zanetic, 2005); y la última, en Río de Janeiro (Dreyfus *et al.*, 2005).

Análisis de las evaluaciones de impacto de los planes de recolección de armas en Brasil: Alcances y limitaciones de estudios seleccionados

i) Waiselfisz, J. J. (2005)

El primero de los estudios concluye que tanto la implementación del Estatuto como del plan

⁷ Ver referencias completas en la sección Bibliografía.

⁸ Para mayor detalle sobre cada evaluación, remitirse a las mismas.

de canje fueron un éxito rotundo, porque lograron salvar a nivel nacional aproximadamente 5 600 vidas en sólo un año (2004), aunque con importantes diferencias entre las regiones, Estados y capitales. A nivel metodológico, el estudio se autodefine como un diseño cuasi experimental de serie temporal interrumpida. Siguiendo a Campbell y Stanley (1963), realizan una regresión de la serie de muertes con armas de fuego para estimar el valor contrafáctico de las muertes que habrían ocurrido sin la intervención. Dado que las muertes estimadas para el año 2004 son superiores a las registradas efectivamente, afirman que la intervención fue exitosa.

En el análisis de este primer estudio existen algunas dificultades. En primer lugar, tal como lo sostienen Cook y Campbell (1979), la regresión de mínimos cuadrados ordinarios (OLS por su sigla en inglés) requiere como premisa que los residuos o los términos de error asociados a cada observación de la serie temporal sean independientes entre sí. Sin embargo, los eventos cercanos en el tiempo tienden a estar más correlacionados entre sí que con otros eventos más lejanos. Por lo tanto, los términos de error de observaciones consecutivas están usualmente correlacionados. Si bien en estos casos los parámetros estimados (como el promedio de MCA) no están sesgados per se, las estimaciones de los desvíos estándar y, por lo tanto, de los test de significancia, sí lo están (Cook y Campbell, 1979: 234-235).

En estos casos, dichos autores recomiendan el uso de modelos ARIMA y las técnicas de modelización asociadas desarrolladas por Box y Jenkins (1976), las cuales permiten estimaciones no sesgadas del error en una serie. En segundo lugar, no se tomaron períodos cortos de análisis sino semestres, y tampoco se registraron los acontecimientos que podrían haber afectado la última observación sin intervención, con lo cual no se puede controlar el efecto de la historia. En tercer lugar, tampoco se controlaron posibles cambios en la composición del grupo intervenido en el momento

de la intervención (Cook y Campbell, 1979). En cuarto lugar, no se tuvieron en cuenta las muertes por intervención legal en el análisis de las MCA. Tampoco se compara dicho indicador con la evolución de las muertes violentas en general.

Por último, no se tomaron en cuenta otros aspectos señalados por White (2010) para una evaluación más rigurosa: en primer lugar, el estudio no toma en cuenta que la intervención tuvo diferentes resultados en cada unidad geográfica, tanto en su componente “estatuto” como en su componente “plan de entrega de armas”. En efecto, no incluye en el análisis los posibles indicadores respectivos, esto es, el aumento de la tasa de arrestos por portación de armas y la tasa de armas entregadas. De esta manera, no puede asignar diferencias regionales en el impacto a diferencias en los niveles de implementación de la intervención. En segundo lugar, tampoco considera los efectos diferenciales que la intervención pudo haber tenido en distintos grupos sociales (aunque sí en distintas unidades geográficas), quitando especificidad al análisis. Finalmente, tampoco se tuvieron en cuenta los factores y las características contextuales que podrían estar explicando parte del impacto observado. De todas maneras, para los efectos de campaña resulta positivo contar con una estimación de las vidas salvadas por los planes de control de armas que este estudio aporta.

ii) Goertzel y Kahn (2009)

El segundo estudio, enfocado en el Estado de São Paulo, señala que ciertas tendencias coinciden: la caída de muertes por armas de fuego (MCA) y de homicidios con el período de implementación de las políticas y con el aumento en la confiscación de armas. Concluye que, si bien las leyes nacionales (Estatuto) fueron apropiadas, es necesario el *enforcement* a nivel de los Estados, ya que gran parte de la caída nacional se debe a lo ocurrido en el Estado de São Paulo, lugar donde la Policía confiscó una gran cantidad de armas,

entre otras medidas. A su vez, concluye que no es necesario resolver los problemas socioeconómicos subyacentes para reducir la violencia.

En este caso se sigue un diseño de antes y después en el que se observa la evolución de los indicadores sin considerar un valor contrafáctico de la no intervención y algunos controles para evitar las amenazas a la validez interna. Asimismo, atribuye causalidad a las leyes de armas porque coincide el pico de arrestos con armas con el comienzo de la caída de homicidios, pero la coincidencia no es necesariamente causalidad. Si bien concluye que no es necesario esperar a modificar los problemas socioeconómicos subyacentes para reducir la violencia, ya que las leyes de armas y su *enforcement* estatal dieron resultado, no demuestra que los aspectos socioeconómicos se hayan mantenido estables en el período de análisis, con lo cual no puede descartar su influencia. Sin embargo, es positivo que el artículo centre la mirada sobre São Paulo, ya que el descenso en homicidios ocurridos allí explica gran parte de la variación nacional. Además, cabe señalar que no se presenta necesariamente como una evaluación sino como un estudio basado en otras fuentes independientes.

iii) Souza y otros (2007)

En tercer lugar, Souza y otros plantean la evaluación en tres niveles: 1) a partir de series temporales semestrales de las MCA desde 1996 a 2003, estiman que se salvaron en el 2004 alrededor de 5 600 vidas a nivel nacional y 1 538 a nivel de las capitales; 2) a partir de series temporales cuatrimestrales de las internaciones por heridas con armas de fuego (IPA) en las regiones ocurridas en el año 2003, estiman que sin la intervención habrían ocurrido 2450 más IPA en el año 2004 a nivel nacional (además, destacan que la mayor parte de la disminución en las IPA se debe a las caídas en los accidentes y en los intentos de suicidios con armas de fuego); y 3) a partir de series temporales de IPA en

los estados de São Paulo, Río de Janeiro y Espirito Santo, calculan la razón entre las IPA de cada mes del 2004 con las del mismo mes del 2003 (concluyen que las diferencias observadas en el impacto entre los Estados se debe a los distintos niveles de implementación de cada medida en cada Estado).

Al igual que en el estudio de Waiselfisz (2005) y siguiendo a Cook y Campbell (1979), habría sido recomendable el uso de ARIMA en lugar de una regresión OLS. En cuanto a la instrumentación, tampoco tiene en cuenta las muertes por intervención legal, aunque sí toma todas las categorías generalmente utilizadas para medir MCA. En cuanto a la historia y a otros factores, señala que hubo mejoras económicas como el aumento de los salarios, pero que también aumentó la desigualdad, factor que presiona para incrementar los homicidios (Fajnzylber *et ál.*, 2002), que, sin embargo, descendieron. Si bien este punto es relevante, no está incluido en el análisis estadístico para ser descartado de plano. Lo mismo ocurre con la composición poblacional, en la que, si bien señala que habría sido necesario incluir variables de edad y sexo, considera que no es necesario hacerlo porque no hubo grandes cambios entre los Estados en sólo seis años. Si bien se centra en las MCA, al menos en una nota al pie sí tiene en cuenta la evolución de la mortalidad en general, lo cual le permite contrastar la reducción del primer indicador con la estabilidad del segundo.

Este estudio tiene mayores recaudos en cuanto a algunas de las amenazas a la validez interna, aunque los controles no siempre están incorporados al análisis estadístico. Si bien es rescatable que compare tres Estados y el distinto nivel de implementación de las políticas para explicar los distintos niveles de IPA, habría sido útil incorporar esta distinción al análisis estadístico, como también otros factores estatales que puedan dar cuenta de las variaciones en el impacto.

iv) Khan y Zanetic (2005)

En el cuarto estudio, Khan y Zanetic analizan el impacto de la caída en la disponibilidad de armas sobre la violencia: a partir de tomar al número de suicidios con armas como *proxy* de la disponibilidad de armas, evalúan su impacto en las IPA en caso de agresiones en el Estado de SP, y concluyen que la caída de homicidios en SP se debe en buena parte a la reducción de la disponibilidad de armas. A la misma conclusión arriban cuando analizan la relación entre la cantidad de armas perdidas y el número de homicidios. Agregan que dichas caídas en homicidios también responden probablemente a otras políticas locales de seguridad como la ley seca o el aumento de arrestos a peligrosos y de políticas contra la droga, aunque no así a políticas focalizadas en grupos de riesgo. Por último, señalan que ciertas mejoras macrosociales, la caída del flujo migratorio y la disminución de la población joven podrían haber contribuido a dicha reducción.

Este estudio plantea análisis más complejos que los anteriores, ya que introduce modelos ARIMA que tienen en cuenta la estacionalidad y luego un modelo de transferencia de función para testear las relaciones entre las series temporales. Además, dado que toma numerosas observaciones mensuales, cumple con los requisitos necesarios para ARIMA. Sin embargo, si bien señala que la caída en los homicidios, además de las políticas de armas, se deba probablemente también a otras políticas locales de seguridad (ley seca, políticas contra drogas) y a ciertos cambios macrosociales, dichos factores no son claramente introducidos en los modelos complejos de análisis. De todas maneras, es rescatable que, además del análisis de las series temporales, realice pruebas para demostrar la relación entre disponibilidad de armas y violencia a partir de diferentes *proxys* de disponibilidad de armas (suicidios con armas y cantidad de armas perdidas).

v) Dreyfus y otros (2008)

Finalmente, el estudio de Dreyfus y otros, focalizado en Río de Janeiro, demuestra el efecto tanto de la tasa de armas recolectadas como de la campaña en la tasa de homicidios y en las IPA de intentos de homicidio, siempre y cuando están combinadas con los efectos de los cambios en la tasa de desocupación, de arrestos por portación de armas y de armas robadas. Llegan a la misma conclusión para el caso de homicidios entre personas conocidas y por motivos triviales, dos indicadores de violencia que logran ser reducidos con el plan de entrega de armas. La interpretación final de los datos es que la campaña tuvo sus efectos sólo como parte de una estrategia más amplia de control de armas (implementación del Estatuto) y gracias a la participación de las ONG y de los medios en dicha campaña. Señalan, además, que, para reducir la violencia, el plan de canje debe ser acompañado por reformas policiales y políticas sociales preventivas.

Este estudio cumple con muchos de los requisitos metodológicos establecidos al comienzo para una rigurosa evaluación de impacto: por un lado, parte de un diseño cuasi experimental de series temporales e incluye la estimación de la tendencia de la tasa de homicidios con armas, lo cual ya de por sí es una ventaja porque tiene en cuenta el crecimiento poblacional al tratarse de tasas. Asimismo, dado que toma observaciones mensuales, cuenta con 96 cortes (1996-2003), cumpliendo con los requisitos más exigentes para hacer estimaciones usando ARIMA (50 observaciones, según Cook y Campbell, 1979), incluso cuando analiza la tasa de homicidios e intentos de homicidios entre conocidos y por motivos triviales (36 observaciones). En todas estas estimaciones, se incluye el componente contrafáctico en la evaluación, ya que se indica qué habría sucedido con dichas tendencias si no se hubieran aplicado las medidas del Estatuto ni el plan de entrega.

A su vez, incorpora y distingue en su análisis ciertas características de la intervención (efectos del Estatuto y del Plan por separado) y del impacto que tuvieron en algunos grupos de interés, como los enfrentamientos entre conocidos, lo que les permite concluir que el plan de canje fue exitoso porque justamente cumplió con su objetivo, que era reducir la violencia entre conocidos y por motivos triviales. Por último, con el fin de aislar el efecto neto de dichas políticas de armas en la reducción de la violencia, lleva a cabo análisis multivariados en los que se incluyen varios indicadores que dan cuenta de explicaciones alternativas a la caída de los niveles de violencia. En efecto, incorpora la tasa de armas recolectadas en el momento en que se hace el plan de entrega, la tasa de tiempo en la que el Plan figura en los medios, las tasas de desocupación de jóvenes y de largo plazo, los arrestos por portación de armas y las denuncias de robos y pérdidas de armas, entre otros indicadores. De esta manera, incluye en el análisis desde otras medidas de seguridad hasta cambios socioeconómicos, pasando por aspectos culturales.

En síntesis, la estrategia metodológica planteada le permite a los autores afirmar que el Plan tuvo efectos en los homicidios con armas de fuego como parte de una estrategia global de control de armas, de mayor intervención de la Policía y de los medios de comunicación en el tema, y de cambios en la situación ocupacional de ciertos sectores de la población, entre otras razones. Se podría haber incorporado posibles cambios en la composición de la población y un análisis más detallado de las características de los contextos en los que se aplicaron las medidas de control de armas y del impacto diferencial en otros grupos de riesgo, como, por ejemplo, por género y grupos de edad, que le permitirían tener una visión más acabada de los beneficios de dichas políticas de armas. A su vez, si bien en un estudio previo de los mismos autores (Fernández *et ál.*, 2005) sí comparaban los resultados de Río de Janeiro con los de São Paulo y Rio Grande do Sul, dicha comparación no está presente en este caso.

Conclusiones

En conclusión, dada la multicausalidad de la violencia y la gran cantidad de armas disponibles en Brasil, resulta difícil evaluar el impacto que pudieron haber tenido el Estatuto y el plan de entrega de armas. En efecto, para poder establecer causalidad entre la disminución de la disponibilidad de las armas y la reducción en la violencia existen amenazas que se deben tener en cuenta: por un lado, factores históricos, estacionales o cambios en la composición social; por el otro, errores en la medición y mala calidad de los datos. Sin embargo, siguiendo algunos criterios metodológicos, se puede al menos alcanzar conclusiones provisorias como lo hicieron los estudios analizados.

En el caso de Brasil, las conclusiones provenientes de las evaluaciones analizadas sostienen que el plan de entrega de armas tuvo un importante impacto en la reducción de la violencia, especialmente en São Paulo y Río de Janeiro. Por un lado, en São Paulo, la disminución en la disponibilidad de armas tomada a partir del *proxy* de suicidios cometidos con armas de fuego explica cerca del 61% de la variación encontrada en los homicidios cometidos con armas de fuego (Khan y Zanetic, 2005). Por otro lado, en la ciudad de Río de Janeiro, el plan de entrega de armas redujo en un 11% las tasas de muertes con armas de fuego, especialmente los casos de violencia interpersonal y por causas triviales (Dreyfus *et ál.*, 2008). Se señala que el plan de entrega de armas fue exitoso siempre que fue parte de una estrategia más amplia de reducción de armas (Estatuto) y de otras políticas de seguridad a nivel estatal (ley seca, cambios en la Policía, etc.), además del impacto de factores macrosociales como los niveles de desocupación, porcentaje de población joven, y de cuestiones culturales como la presencia de la campaña de concientización en los medios. De esta manera, se incidió tanto en la oferta como en la demanda de armas.

Para finalizar, se sintetizan algunas recomendaciones que pueden ser útiles para futuras evaluaciones en la región de planes de entrega de armas, en particular, y de políticas de control de armas, en general. Como vimos, una opción recomendable para una evaluación es un diseño cuasi experimental con series temporales que estime el valor contrafáctico de la no intervención y que, además, a través de la comparación de modelos multivariados, incluya otros factores explicativos como otras medidas de seguridad y cambios socioeconómicos que también puedan estar afectando los niveles de violencia. Asimismo, se recomienda estudiar la evolución no sólo de la violencia armada sino también de la violencia en general. Dado que cierta dinámica de la violencia y ciertas medidas de seguridad son locales, sería útil plantear las evaluaciones no tanto a nivel nacional sino más bien a nivel local, comparando las distintas experiencias locales tomadas como grupos de control. Por último, se sugiere que las evaluaciones tengan en cuenta los distintos componentes de la intervención, las características del contexto de aplicación y de los grupos especialmente afectados por dicha intervención. □

Bibliografía

Estudios analizados (en orden de aparición en el texto):

- Waiselfisz, J. J. (2005). *Vidas poupadas —o impacto do desarmamento no Brasil*. Brasilia: Unesco, Ministério da Justiça e Ministério da Saúde. Consultado en julio de 2010. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001408/140846por.pdf>
- Goertzel, T. y T. Kahn (2009). "The Great São Paulo Homicide Drop". *Homicide Studies* 13, 398-410.
- Souza, M. F. M.; J. Macinko; A. P. Alencar; D. C. Malta y O. L. Morais Neto (2007). "Reductions in firearm-related mortality

and hospitalizations in Brazil after gun control". *Health Affairs* 26, 575-584.

- Kahn, T. y A. Zanetic (2005). "O Papel dos Municípios na Segurança Pública". *Estudos Criminológicos* 4, 1-68. Consultado en julio de 2010. Disponible en http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/downloads/manual_estudos_criminologicos_4.pdf
- Dreyfus, P.; M. de Sousa Nascimento y L. E. Guedes (2008). "Chapter 1: Voluntary Small Arms Collection in a Non-conflict Country: Brazil and the Experience of Rio de Janeiro". En *Small Arms in Rio de Janeiro: The Guns, the Buyback, and the Victims, Special Report 9*, Dreyfus, P.; L. E. Guedes; B. Lessing; A. R. Bandeira; M. de Sousa Nascimento y P. Silveira Rivero: 25-56. Ginebra: Small Arms Survey, Viva Rio, ISER.

Bibliografía citada:

- APP (Asociación para Políticas Públicas) (2007). *Encuesta sobre el Plan Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en la Municipalidad de Morón. Resumen Ejecutivo*. Buenos Aires: APP.
- Bandeira, A. R. (2008). "Overview". En *Small Arms in Rio de Janeiro: The Guns, the Buyback, and the Victims, Special Report 9*, Dreyfus, P.; L. E. Guedes; B. Lessing; A. R. Bandeira; M. de Sousa Nascimento y P. Silveira Rivero: 20-24. Ginebra: Small Arms Survey, Viva Rio, ISER.
- Bandeira, A. R. y J. Bourgois (2005). *Armas de fogo: proteção ou risco?* Rio de Janeiro: Viva Rio.
- Beautrais, A. L.; D. M. Fergusson y L. J. Horwood (2006). "Firearms Legislation and Reductions in Firearm-related Suicide Deaths in New Zealand". *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry* 40, 3, 253-259.
- Box, G. E. P. y G. Jenkins (1976). *Time Series Analysis: Forecasting and Control*. San Francisco: Holden-Day.

- Brent, D. (2001). "Firearms and Suicide". *Annals of the New York Academy of Sciences* 932, 225-240.
- Callahan, C. M.; F. P. Rivara y T. D. Koepsell (1996). "Money for guns: Evaluation of the Seattle gun buy-back program". *Public Health Reports* 109, 472-477.
- Campbell, D. T. y J. C. Stanley (1963). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago: Rand McNally.
- Chapman, S.; P. Alpers; K. Agho et ál. (2006). "Australia's 1996 Gun Law Reforms: Faster Falls in Firearm Deaths, Firearm Suicides, and a Decade without Mass Shootings". *Injury Prevention* 12, 365-372.
- Cook, T. D. y D. T. Campbell (1979). *Quasi-experimentation. Design & analysis issues for field settings*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Cukier, W. (2002). "Small Arms and Light Weapons: A Public Health Approach". *The Brown Journal of World Affairs* IX, 1, 261.
- Dahlberg, L.; R. Ikeda y M. Kresnow (2004). "Guns in the Home and Risk of a Violent Death in the Home: Findings from a National Study". *American Journal of Epidemiology* 160, 929-936.
- DerGhougassian, K. (comp.). (2007) *Las Armas y las Víctimas: Violencia, Proliferación y Uso de Armas de Fuego en la Provincia de Buenos Aires y Argentina*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Dreyfus, P. y M. de Sousa Nascimento (2005). "Posse de armas de fogo no Brasil: mapeamento de armas e seus proprietários". En *Brasil: As Armas e as Víctimas*, R. F. Fernandes (coord.): 126-196. Río de Janeiro: 7 Letras.
- Duggan, M. (2001). "More guns, more crime". *Journal of political Economy*, 109, 5, 1086-1114.
- Fajnzylber, P.; D. Lederman y N. Loayza (2002). "Inequality and violent crime". *Journal of Law and Economics* 45, 1-40.
- Faltas, S.; G. McDonald y C. Waszink (2001). "Removing Small Arms from Society A Review of Weapons Collection and Destruction Programmes". *Ocasional Paper N° 2*. Ginebra: Small Arms Survey.
- Fernández, R. C. (coord.) (2005). *Dados para uma Avaliação do Programa de Entrega Voluntária de Armas no Brasil*. Brasília: ISER.
- G. A. O. (United States General Accounting Office) (1991). *Designing Evaluations. Program Evaluation and Methodology Division*. Washington, D. C.: GAO.
- Hemenway, D. y M. Miller (2002). "Association of Rates of Household Handgun Ownership, Lifetime Major Depression, and Serious Suicidal Thoughts with Rates of Suicide across US Census Regions". *Injury Prevention* 8, 313-316.
- Kellermann, A. L.; F. P. Rivara; G. Somes; D. T. Reay; J. Francisco; J. Gillentine Banton; J. Prodzinski; C. Fligner y B. B. Hackman (1992). "Suicide in the home in relation to gun ownership". *New England Journal of Medicine* 327, 467-472.
- Killias, M. (1993). "International Correlations between Gun Ownership and Rates of Homicide and Suicide". *Canadian Medical Association Journal* 148, 1721-1725.
- Koyama, S. (2005). *Comparative Analysis of Evaluation Methodologies in Weapons Collection Programmes*. Ginebra: UNIDIR. Consultado en junio de 2010. Disponible en <http://www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-178-5-en.pdf>.
- Laurance, E. y W. H. Godnick (2001). "Weapons Collection in Central America: El Salvador and Guatemala". En *Managing the Remnants of War: Micro-Disarmament as an Element of Peace-Building*, Faltas, Sami y Joseph D. Chiaro (eds.). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Lessing, B. (2005). "Demanda por Armas de Fogo no Rio de Janeiro". En *Brasil: As Armas e as Víctimas*, R. C. Fernandes (coord.): 268-292. Río de Janeiro: 7 Letras, ISER.

- Londoño, J. L. y R. Guerrero (1999). *Violencia en América Latina: Epidemiología y costos*. Washington, D. C.: IADB.
- Ludwig, J. y P. Cook (eds.) (2003). *Evaluating Gun Policy: Effects on Crime and Violence*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Magalhães, L. C. A. (2006). *A prevenção, o controle, o combate e a erradicação do tráfico ilícito de armas pequenas e leves no Brasil e o programa de ação da ONU*. Brasília: UPIS.
- Makarios, M. D. y T. C. Pratt (2008). "The Effectiveness of Policies and Programs That Attempt to Reduce Firearm Violence. A Meta-Analysis". *Crime & Delinquency OnlineFirst*.
- Ministério da Justiça (2005). *Balanço Geral Da União 2005*. Brasília: Ministério Da Justiça.
- Ministério da Saúde (2009). *Datasus. Óbitos por causas externas*. Consultado em octubre de 2009. Disponible em <http://w3.datasus.gov.br/datasus/index.php?area=01>
- Muggah, R. y P. Batchelor (2002). "Development Held Hostage": *Assessing the Effects of Small Arms on Human Development*. Nueva York: UNDP y Small Arms Survey.
- Muggah, R. y J. Brauer (2006). "Firearms Demand: Theory and Practice". *Journal of Contemporary Security Policy* 25, 2.
- Otamendi, M. A. (2005). *¿Hacia una sociedad armada? Estudio sobre actitudes hacia las armas de fuego en Buenos Aires*. Pretoria: SaferAfrica y APP.
- Reuter, P. y J. Mouzos (2003). "Australia: A massive buyback of low-risk guns". En *Evaluating gun policy: Effects on crime and violence*, J. Ludwig y P. J. Cook (eds.). Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Rosenfeld, R. (1995). "Gun buy-backs: Crime control or community mobilization?" En *Under fire: Gun buy-backs, exchanges, and amnesty programs*, M. R. Plotkin (ed.). Washington, D. C.: Police Executive Research Forum.
- Rossi, P. H. y H. E. Freeman (1989). *Evaluation: A Systematic Approach*. Newbury Park, CA: Sage.
- Shadish, W. R.; T. D. Cook y D. T. Campbell (2002). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*. New York: Houghton Mifflin Company.
- Sherman, L. W. (2001). "Reducing Gun Violence: What Works, What Doesn't, What's Promising". *Criminology and Criminal Justice* 1, 11.
- Small Arms Survey (2001). *Small Arms Survey 2001. Profiling the Problem*. Ginebra: Oxford University Press.
- Small Arms Survey (2003). *Small Arms Survey 2003. Development Denied*. Ginebra: Oxford University Press.
- Small Arms Survey (2004). *Small Arms Survey 2004. Rights at Risk*. Ginebra: Oxford University Press.
- Squires, P. (2000). *Gun Culture or Gun Control? Firearms, Violence and Society*. London: Routledge.
- UNPoA (2001). *United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Villaveces, A.; P. Cummings; V. E. Espitia; T. D. Koepsell; B. McKnight y A. L. Kellermann (2000). "Effect of a ban on carrying firearms on homicide rates in two Colombian cities". *Journal of the American Medical Association* 283, 9, 1205-1209.
- Wells, W. y J. Horney (2002). "Weapon effects and individual intent to do harm: influences on the escalation of violence". *Criminology* 40, 2.
- White, H. (2010). "A Contribution to Current Debates in Impact Evaluation", *Evaluation* 16, 153.



Artículo

Foto por: Diego Fleitas, APP

El poder de la pólvora: apuntes sobre la paramilitarización

Firepower & Paramilitarization

■ Chris Garcés¹

Resumen

Este ensayo analiza los efectos de amplio alcance de la proliferación de las armas de fuego y la posesión de armas de mano usando una película etnográfica sobre las formaciones paramilitares en Colombia. Explorando las dimensiones autoritativas y de acción de la portación de armas y su violencia espectral, se demuestra cómo el “poder de la pólvora” cambia las distinciones de género y generacionales a través de los barrios periurbanos, tal vez especialmente cuando se despliega para consolidar intereses privados. La portación normativa de armas se convierte en un signo de masculinidad y una fuente garantizada de sustento para hombres jóvenes que viven en La Sierra, Medellín, lo que revela un nivel en el cual no sólo las relaciones paramilitares sino las relaciones estatales ordinarias naturalizan el poder de la pólvora dentro y fuera de las comunidades locales, un aspecto políticamente central pero peligroso del emergente orden público-privado.

Palabras clave: armas de mano, paramilitares, violencia, soberanía, Estado, Colombia.

Abstract

This article examines the ethnographic film *La Sierra*, contextualizing its documentary account of paramilitary violence in Colombia against a wider backdrop of local and interstate transformations, as well as the inefficacy of political critique to mitigate armed cruelties. In particular, I demonstrate the urgency of rethinking the firearm in today's world as a troublesome masculinist social technology of and for the rearrangement of gendered and generational differences amongst its primary users: the urban and working class poor.

Keywords: firearms, paramilitaries, violence, sovereignty, State, Colombia

¹ Postdoctoral Fellow, Departamento de Antropología de Cornell University. El autor recibió en el 2009 el doctorado de Princeton University con una tesis titulada “Whither Charity? Andean Catholic Politics & the Secularization of Sacrifice.” Una selección del manuscrito ha salido publicado en la revista académica *Cultural Anthropology* (v. 25, n. 3, Agosto 2010) Actualmente, el autor está trabajando en el análisis de las intersecciones andinas entre raza, caridad, y soberanía en relación a la actualidad humanitaria desde la época colonial hasta el presente.

1.

Si existiera una alegoría para la vida social del poder de las armas de fuego —más específica que el contexto global panamericano—, se parecería a las escenas iniciales de *La Sierra*, el laureado documental del 2005 sobre los paramilitares en el barrio de Medellín del mismo nombre. Tales grupos irregulares de milicia urbana, armados, localizados en suburbios marginales y que se dedican ostensiblemente a la autodefensa del barrio, son el verdadero sujeto de esta película. La narrativa empírica sigue a los capitanes, soldados, amantes y familias de una sola unidad paramilitar a través de los deseos y formas de violencia en intersecciones imposibles de rastrear plenamente, revoloteando alrededor de sus vidas; sin embargo, yo argumento que la más profunda y asombrosa revelación de la película es el espectro —claramente liberado en el inquietante material tomado en *La Sierra* pero generalmente mal entendido desde Chicago a Juárez o desde Bogotá a Buenos Aires— de una región, ciudad o barrio asediado por otro: me refero, por supuesto a las dimensiones lúdicas, i.e. de la autoridad y de la performatividad, de la portación de armas.

La Sierra demuestra mejor que cualquier otro trabajo de crítica social o literaria latinoamericana, al menos hasta la fecha, cómo la portación normativa de armas se convierte en una fuente de sustento y en un signo de masculinidad para los jóvenes que crecen en barrios urbanos marginales. Este par de fuerzas inseparablemente entrelazadas, que designo con el término “poder de la pólvora”, yace en el corazón mismo de las transformaciones políticas, culturales, pedagógicas e incluso sexuales que están tomando forma en las ecologías urbanas y estatales de hoy en día.

Este ensayo no es un intento de mapear un campo de investigación interdisciplinaria en la portación de armas y sus mundos subexplorados, sino una empresa más circunscrita de rastrear algunos de los filamentos de un problema

cercanamente relacionado; es decir, hasta qué nivel el poder de las armas de fuego se ha vuelto un modo de autoridad peligrosamente reproducible y empática en estados democráticos que están experimentando rápidas desregularización económica y privatización. Aquí, sin embargo, podríamos considerar inicialmente unas pocas cuestiones respecto a las experiencias subjetivas y las aplicaciones de la tecnología de las armas de fuego. Pues ¿qué significa, en la práctica, portar un arma de fuego? La capacidad de los aparatos explosivos de monopolizar la autoridad (o el poder legal de colapsar la distancia moral, históricamente atribuida a la monarquía soberana) fue efectivamente “democratizada” a través de casi toda América con el surgimiento de los primeros Estados poscoloniales.

En tanto que los Estados organizados democráticamente hoy en día privilegian la portación de armas como una metáfora básica para el autogobierno masculino (por ejemplo, la inmunidad política de los militares y/o la policía, la protagonización del colono armado, la fantasía de un pistolero recto más allá de la ley, etc.), explorando esta tecnología moral dominante pero malentendida, y su necesaria “rutinización” periódica debería tener valor para la crítica internacional. Sin importar los debates públicos alrededor de la legitimidad del poder de la pólvora dentro de los militares, la policía y las fuerzas de seguridad privadas, la condición epistemológica subyacente de la existencia explosiva de la pólvora es siempre ignorada.

¿Podemos conocer hasta dónde una persona que posee armas de fuego puede, pensando contra la corriente de la opinión popular y experta, ser poseído por las mismas? ¿Es posible —o incluso imaginable— desactivar el poder de la pólvora? Tales preguntas abiertas respecto a las miríadas de aplicaciones de la tecnología de las armas típicamente resaltan el problema de la soberanía y el ejercicio del poder soberano trascendente del siglo XX (cf. Shmitt 2006). Fue durante este período cuando Weber notablemente definió

al Estado como una 'reivindicación exitosa al monopolio sobre la violencia legítima', llamando la atención de todos a los procedimientos evaluativos raramente hechos públicos (las funciones tradicionalmente intersubjetivas y los rituales tácitos de ejercer autoridad política sobre materias de vida o muerte) que se comprende el reinado burocrático-moderno, 'mundial' y 'perpetuo'.

La "Crítica de la violencia" de Walter Benjamin (1978) extendió esta línea de averiguación para iluminar el carácter maniqueísta de la soberanía, o de las dos caras de la moneda, de la ley aceptada como justicia; es decir, las reivindicaciones soberanas del Estado están establecidas a través de una relación entre la violencia creadora de leyes (usual y espectacularmente cruel, y a menudo bastante arbitraria) y la violencia preservadora de la ley (casi siempre deliberadamente calculadora, justa y restituida). Para la correctiva de Benjamin, sin embargo, la violencia creadora de leyes y la violencia preservadora de la ley siempre trabajan en tándem: la primera nunca totalmente separada de la última, aun en la sociedad estatal más democráticamente soberana y pacífica.

Weber y Benjamin llaman la atención hacia una situación normativa armada, si no completamente organizada, alrededor de la delegación de la violencia, un problema intrínseco a las condiciones de la modernidad política. Bajo contextos de violencia estatal normalizada, "el poder de la pólvora" en sí puede ser definido como el establecimiento autoritativo y de acción de relaciones legítimas de fuerza a través de prácticas de portación de armas, pero estas prácticas siempre derivan su mismísima "relacionalidad", hablando subjetivamente, de la estructura de desbalance en los deseos de género, generacionales y económicos. Llevando al extremo esta lógica, uno se empieza a preguntar: ¿a través de qué modalidades inconscientes entra el poder de la pólvora en los entendimientos rarificados del orden burocrático a nivel estatal? ¿Cómo podría influenciar los imaginarios legisla-

tivos de elección, deliberación, negociación y decisión gubernamentales? Aunque este poder pueda señalar y anunciar el lenguaje de calibre, municiones, pertrechos y fuerza abrumadora, el sentido en el que busco analizarlo evita todas estas lecturas tan estrechamente materialistas y limitadas, mientras que intenta documentar sus formas de "objetificación" a través de múltiples procesos de significación (Keane, 2006).

Es precisamente en este sentido en el que argumento que el poder de la pólvora es la tensión principal que atraviesa a *La Sierra*: similar a la calidad espectral de la ley en la que la sombra de la violencia creadora de leyes siempre cubre a la violencia preservadora de la ley, la proyección interpersonal el arma es una forma curiosa de ejercer fuerza: estando en el mundo sin pertenecer enteramente a él? En otras palabras, el arma de fuego es el más prostético de los aparatos modernos (es decir, una extensión terminal de la voluntad que perturba a todas las metáforas orgánicas y relaciones mundanas), lo que afecta directamente al autogobierno y al gobierno de cualquier mancomunidad. El poder de la pólvora como tal puede ser discernido dondequiera que la posesión de armas de fuego se identifique con la posesión de espíritu, el núcleo secular pero oculto de las teologías políticas interestatales y nacionales contemporáneas (Garcés, 2010).

La liberación del poder de la pólvora a través de toda la expansión local y mundial de ejércitos privados —la innegable política de los últimos 25 años— puede de hecho demandar un examen a profundidad de la portación de armas como una práctica fantasmagórica, es decir, la aplicación armada del sueño de la soberanía, un proceso cultural que: a) reconstituye local e interpersonalmente la "posesión" de la vida; y b) remedia tecnológicamente las "cualidades" de la virtud y el ser masculinos. Estos procesos cruelmente vitales vienen de las profundidades de los cimientos patriarcales políticos y económicos de la nación-Estado moderna.

Así, *La Sierra* puede ser vista como un estudio limitado sobre el poder de la pólvora y sus modalidades de reproducción tradicional. Los cineastas-productores Scott Dalton y Margarita Martínez consideran su trabajo un viaje documental a través del conflicto civil de Colombia que explora el lado oscuro machista de la violencia en la vida cotidiana de los ciudadanos marginalizados. Según dicen estos primeros, “queríamos mostrar que mientras más se acerca uno a un lugar como *La Sierra*, donde los hombres jóvenes están profundamente involucrados en la guerra y la violencia, más se da uno cuenta de que no se trata tanto de luchar por una causa como de adelantarse, tomar poder y prestigio a través de la violencia, ya que éstos no están disponibles a través de medios normales y pacíficos”.

La película etnográfica se opone a evaluar las vidas paramilitares y sus tácticas desde las perspectivas de un discurso centralizado en el Estado, que las demonizaría. Y, sin embargo, la narrativa de *La Sierra* ofrece una mirada sin parangón dentro de las transformaciones más amplias, interculturales e ideológicas de Colombia, que naturalizarían “la democracia a punta de pistola”, revelando al poder de la pólvora como la máquina de guerra sin fin a través de las áreas más asediadas y fragmentadas del Estado contemporáneo.

2.

El lapso de tiempo representado en la película retrata un año en la vida de Bloque Metro, un grupo paramilitar dominante en La Sierra. Dalton y Martínez siguen la vida de tres afiliados de Bloque Metro, un par de jóvenes hombres (Édison, de 22 años, y Jesús, de 19) y una mujer menor (Cielo, de 17), cuyos retos y tribulaciones diarias ejemplifican la ecología de la violencia paramilitar. El principal protagonista, Édison, es un comandante que lidera a sus combatientes en una serie de guerras de barrio, originalmente contra la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y ahora contra un grupo paramilitar rival

(Cacique Nutibarra), localizado cruzando el valle desde La Sierra. Este estado permanente de conflicto armado es el escenario traumático del documental entero, con paramilitares involucrándose regularmente en escaramuzas con sus adversarios de la milicia mientras viven bajo la amenaza permanente de ejecuciones extrajudiciales de los equipos móviles de la Policía Nacional. Para estos beligerantes, el conflicto de baja intensidad resulta ser más incluyente que la guerra convencional, ya que ninguna zona del barrio es inmune a la violencia; ningún habitante de La Sierra puede escapar a ser absorbido dentro del frente de batalla y su cultura de terror envolvente.

Aunque la duración de la película está limitada temporalmente, los niveles acumulativos de violencia desatados por los paramilitares en el pasado y en el presente afectan indeleblemente las relaciones de género y generacionales a través del tiempo en múltiples maneras. Cielo es un ejemplo. El esposo de Cielo, un paramilitar, ha sido asesinado por fuerzas de la guerrilla dos años antes de que se filmara el documental; hoy, con 17 años y un niño que sostener por su cuenta, ella lucha por ganarse la vida vendiendo caramelos en buses metropolitanos y, aun así, logra entregar comida regularmente a un nuevo novio paramilitar, encarcelado por razones que el documental deja sin explicación. Cielo deja a su nuevo amante al descubrir que éste inició una nueva relación con otra mujer dentro de la prisión. Ella encuentra rápidamente a otra pareja que no está asociada con la red urbana de Bloque Metro. Esta salvación menor es una bendición a medias, sin embargo.

Efectivamente empobrecida al cortar sus conexiones personales con los paramilitares locales y su red de seguridad política y económica, Cielo ya no puede resistir tomar un trabajo mejor pagado en las industrias sexuales en auge de la ciudad. En lo último que vemos de su amable figura —una chica joven que no cuenta con La ayuda económica de sus parientes—, ella está bailando en un club nocturno en la zona roja de Medellín, donde

trabaja todo el fin de semana para poder financiar la vida independiente con su novio y su hijito.

El dilema de Jesús resulta no menos precario. Tras dejar la escuela en segundo grado, Jesús era parte de una cohorte de adolescentes que se unió a Bloque Metro cuando las bandas de jóvenes del área empezaron a abusar de ellos sistemáticamente. Para 2003, se ha inscrito como un miembro de los paramilitares con una pareja, un hijo recién nacido y una casa modesta compartida con sus amigos. Al parecer tranquilo con su suerte en la vida —al ser entrevistado, Jesús menciona sin demostrar ninguna emoción que morirá joven—, él es también el protagonista visiblemente más herido: ha perdido su mano derecha al construir una granada casera. A través de la película se lo muestra en operaciones paramilitares con pistola en mano (cargada con la ayuda de sus amigos), mientras se balancea con su brazo vendado.

El carácter compuesto de este sobreviviente de guerra está sin embargo temperado con una determinación fatalista. Aun cuando el grupo paramilitar firma un armisticio con el gobierno colombiano, Jesús no puede desmovilizarse con otros combatientes de Bloque Metro. Para poder procesarse formalmente como ex combatientes, todos los milicianos que participan en la entrega ceremonial de sus armas livianas deben primero presentar sus papeles de identificación para registrarse. Pero, tras haberlos perdido o al no poder presentar sus documentos oficiales, Jesús no puede desmilitarizarse y, por lo tanto, pueda seguir siendo considerado un enemigo del Estado. La última vez que lo vemos, lo encontramos desempleado y sentado en una silla en frente de su modesta casa, arrullando a su hijo.

La expresión más clara de los reclamos soberanos de poder de la pólvora en las vidas de los residentes de la Sierra se encuentra en una entrevista a un comandante paramilitar a menos de diez minutos del inicio del documental que dura ochenta y cuatro minutos. Con sólo 22 años pero ya un veterano de

guerra de siete años, Édison está sentado en un promontorio en La Sierra con la mirada perdida en el otro lado del valle, mientras discute la precariedad de su vida como combatiente de barrio. En su mundo de alto riesgo, poseer armas de mano se convierte en un rito de paso masculino: “La primera vez que sostuve una pistola en mis manos”, explica, “pensé ‘Caramba, sé lo que debía saber’. Después, cuando la disparé, tuve la sensación de lograr algo. Como alcanzar una meta. Incluso pensé que, si moría entonces, ya conocía lo que quería conocer.”

Contrario a la mayoría de las investigaciones sobre políticas de proliferación de armas, lo que resalta en esta narrativa es la justificación holística de Édison para su uso personal del poder de la pólvora. En contraste a su historia, los expertos en políticas gubernamentales y privadas adoptan el discurso internacional de control de armas y el lenguaje de los derechos humanos cuando discuten la proliferación de armas y sus tecnologías sociales. En las palabras de James C. Scott (1999), los expertos en políticas nacionales e internacionales deben primero “ver como un Estado” para poder involucrarse en recomendaciones privadas/públicas “pragmáticas”, viendo la violencia armada ilícita como un medio seductor pero éticamente trastornado para ejercer los intereses estrechos de uno. El comandante paramilitar, sin embargo, explica cómo el solo blandir una pistola le confirió una personificación públicamente deseable y completamente integral —o un sentido imperecedero de sus libertades y límites personales— como líder de su comunidad. La portación de armas, en este sentido, jamás resulta como un medio para alcanzar un *cierto* fin, sino en sí mismo siempre el fin de la *existencia* basada en comunidad armada: un fin, además, “sin fines”, en tanto que el poder de la pólvora —las dimensiones autoritativas de la portación de armas ya considerado como una especie de performatividad— debe ser siempre llevado a cabo localmente, reinstanciado y perpetuamente realizado. La seriedad mortal

de empuñar armas de fuego, si tomamos su aseveración seriamente, es la culminación del desarrollo viril de Édison como un poderoso aunque atribulado miembro de su propia comunidad.

¿Debería la audiencia tomarle la palabra al comandante paramilitar, especialmente cuando los editores tendenciosamente lo muestran usando un pasamontañas en la próxima secuencia, llevando a cabo vigilancia en La Sierra, armado hasta los dientes y preparado a enfrentarse a las fuerzas enemigas? ¿Deberíamos compartir la confianza invariable de los cineastas en su 'protagonista'? A través de todo el conflicto guerrilla-militares-policía-paramilitares de Colombia, miles de individuos han perdido sus vidas en el lado equivocado de un arma de fuego. Édison, sin embargo, se ve a sí mismo como un soldado de la paz indispensable, juez, jurado y mariscal, todo en una persona. Cualificando su auto-otorgada licencia para mantener la paz, añade:

No estoy sólo metido en la guerra, en disparar y estar con mis hombres; pienso mucho respecto a la comunidad. Las comunidades marginales tienen más problemas. Los vecinos se pelean o no se llevan bien. Chismeamos al respecto y se forma toda una cadena de problemas. Así que hay que entrar. O, más bien, la gente quiere que uno entre porque es la autoridad. Es como que uno es el juez... Uno tiene que entrar y arreglar las cosas.

Así, a Édison se lo puede observar negociando disputas de alquiler y otras formas de conflicto con los hombres y mujeres de clase trabajadora de *La Sierra*. "Ésta es una verdadera causa," dice. "Es por mi comunidad, mi barrio. Es algo por lo que estoy luchando. Imagínese que las guerrillas del ELN se metieran aquí. A muchas familias se les obligaría a irse. Muchos de mis amigos tendrían que irse o ser asesinados. Eso sería la derrota. Y nunca se puede pensar en la derrota". Édison claramente no es una parte desinteresada en el derramamiento de sangre que envuelve a su comunidad; sin embargo, abandonar La Sierra para un paramilitar sim-

bolizaría una forma de muerte social: el exilio autoimpuesto y la pérdida —o el asesinato— de amigos, familia y colegas asociados. El portar armas no es sólo la moneda que mantiene a Édison vivo; es el objetivo principal —o la narrativa maestra— en la coreografía de sus privilegios excepcionales a través de La Sierra.

El subargumento más subversivo de *La Sierra*, se podría decir, es la agresividad particular y la inquietud imprudente con la que Édison busca nuevas amantes y finalmente logra hacer malabares manteniendo a su esposa y a las seis mujeres, de 14 años de edad la más joven, que le han dado ocho hijos. Los cineastas permiten a Édison proveer detalles abierta y embarzosamente sobre cómo, en su manera descarada de decirlo, "las chicas por aquí están desesperadas por el sexo", especialmente cuando ven a un comandante paramilitar con un arma, una motocicleta y recursos sin fin a su disposición (una afirmación que su primera esposa y las demás corroboran al hablar de su atractivo barrial en sus propias entrevistas).

Dalton y Martínez filman a hombres y mujeres desviviéndose por Édison, lanzándose a abrazar a este comandante paramilitar y llenándolo de halagos sexuales no solicitados. No sólo es su retrato de la capacidad de Édison para comandar el poder de la pólvora a su favor, en sí de acción y autoritativa —una representación peligrosamente mimética de este poder—, sino que los editores del documental activamente indican sus aplicaciones pedagógicas. La entrevista/confesión de Édison al inicio de la película equivaldría al ejemplo más ilustrativo; en ella afirma que, simplemente, "cuando eres joven quieres las cosas duras. Si alguien tiene una pistola, quiero ser parte de ese grupo. Quiero tener la pistola. Quiero dispararla".

En todo el documental, se hace al observador afirmar esta aseveración al ver a muchos niños de La Sierra observando a los paramilitares al operar armas de mano. En una escena en particular, Édison y un amigo inspeccionan

mutuamente sus armas junto a un parque infantil donde un grupo de niños no mayores de diez años están observándolos meditativos. En otra escena, un joven paramilitar muestra su arma a manera de chiste para el camarógrafo, flexionando sus músculos y diciendo “Rrambo”, mientras sus amigos se ríen de este gesto, que se atreve a combinar la realidad de La Sierra y el imaginario social imperial y mundial reciente del poder de la pólvora. En otra escena más, Édison regaña a un paramilitar púber por no manejar correctamente la munición para su rifle de asalto A-14; luego, personalmente, carga la subametralladora, camina por un callejón cercano y vacía toda la carga del arma en frente de un niño que está sentado pacientemente, mirando el espectáculo a muy corta distancia. A la mañana siguiente, una mujer mayor aparece muerta en la calle cerca del edificio contra el que Édison disparó.

A mi manera de pensar, el retrato más brutalmente forense del poder de la pólvora pueden ser las reflexiones silenciosas de Édison respecto a la vivacidad de su hijo de tres años, particularmente cuando afirma que

puedo comunicarme más con él porque ya puede hablar como una persona común. Dice que tiene cinco novias. Y le encantan las motocicletas, como a mí. Lo pongo en mi motocicleta. El intenta hacer todo lo que yo hago. Con la educación que está recibiendo va a dar problemas. Él me dice: ‘¿Papi, donde está tu pistola? ¿Papi, tengo un rifle!’.

La narrativa de la película sugiere que para los habitantes urbanos de La Sierra no hay cómo escapar de las proyecciones del poder de la pólvora hacia adentro y hacia fuera, hacia la familia y la reproducción política y económica. Los argumentos afectivos y colectivos de este documental —desde la impresionante ejecución sumaria de Édison al ser rodeado por la Policía Estatal, a las aspiraciones trágicamente cortadas de los otros protagonistas de la película— son todos aparentemente atribuibles al poder de la pólvora, una pedagogía local y condición básica para el amor

y la comunidad. Ver este documental desde la perspectiva del arma de fuego como un nodo clave de múltiples tecnologías sociales, sin embargo, muestra cómo esta tragedia de violencia en lento desarrollo mantiene a los miembros de Bloque Metro atrapados en una red de deseo, estabilidad, licencia brutal y oportunidad. El ciclo de marginalización urbana, de violencia armada y de una muerte prematura para los jóvenes militantes se repetirá indefinidamente.

3.

El poder de la pólvora. El fin sin fines. Y de vuelta al inicio. La primera escena del documental abre con una representación del conflicto de baja intensidad de Colombia digna de los *Desastres de la guerra* de Goya. La cámara de video encuadra a una joven figura masculina, contorsionada y sin movimiento, yaciendo supina en la orilla de un canal de drenaje urbano, con su camisa ensangrentada contrastando con la frondosa vegetación. La inmediatez transformadora de vida del poder de la pólvora le es inequívocamente evidente a quien ve el documental, quien permanece tan impresionado, tal vez, como la muchedumbre que se ve reuniéndose alrededor de la víctima en un silencioso y extraño asombro por la capacidad que las armas de mano tiene para reclamar otra vida más de los barrios.

Haciendo un *zoom* a la quebrada de concreto, Dalton enfoca la atención al torso y la cara de la víctima, capturando las moscas ahora en manada alrededor de los ojos, nariz y boca sin vida del chico. Uno trata de imaginarse cómo, en este caso, considerar el dolor de los otros —cómo la opacidad de la violencia junto con cualquier medio que diga representarla— puede en sí perpetuar una forma de violencia (Sontag, 2004). El ensamblaje editorial de las grabaciones de Dalton no es nada menos que una pornografía de la violencia, o, tal vez, una obsesión fetichista con contabilidad corporizada por la violencia misma; la atribución de significado trascendente a escenas de heridas

mortales es aún más violenta cuando uno mira para el otro lado. De una forma u otra, dos mujeres descorazonadas de relación incierta con la víctima, quienes son completamente desconocidas a la audiencia del documental, ahora se sientan sosteniendo la cabeza y el cuerpo del joven. La película entonces corta a otra escena. El final del inicio, *La Sierra* parece sugerir, llega cualitativamente más rápido en esta parte del mundo.

Un grupo de colombianas no mayores de quince años ahora ayudan a una amiga desconsolada a caminar lejos de la escena mientras ella repetidamente, entre desmayos y ahogos, expresa su incredulidad de que “el padre de mis hijos” ya no esté, preguntando en voz alta a todos y a nadie en particular: “¿Por qué me lo quitaron? ¿Por qué?”. Esta brutal puesta en escena es dejada sin narración más allá del *shock* expresado por una chica desconocida, rápidamente acompañada al final de la calle y alrededor de la esquina, más allá de la mirada omnisciente de la cámara. La audiencia no conocerá nunca los detalles del asesinato de este joven: *La Sierra* hará a su muerte intercambiable con la de otros hombres del área.

El documental, en vez de dárnoslos, corta a un regordete tendero grabado mientras habla detrás de las barras de su propia tienda. El tendero presta palabras de parsimonia bíblica o de potencialidad alegórica para explicar el significado de este asesinato: “Los de allá matan a los de aquí porque son de aquí. Y los de aquí matan a los de allá porque son de allá. Son muchachos, los muchachos... Estamos en manos de muchachos armados. Eso es todo el problema. Estamos en manos de muchachos armados. La vida de nadie vale nada”. La imagen poco iluminada de este orador maduro encerrado en una prisión de su propia fabricación protectora proyecta, junto con su voz de certeza concedora, un aura de resignación profética, y dirige la atención a los horrores más profundos e intratables de la violencia soberana en Colombia.

El problema de la juventud armada necesita traducir los términos “armas de

mano” y “niños” de su lenguaje de La Sierra a otros idiomas, traducciones interculturales que, aun cuando descritas de manera clara, usualmente continúan impensables para las élites de la clase alta latinoamericana, en Medellín y en otros lugares, que viven detrás de sus enclaves urbanos altamente fortificados, y eso sin mencionar la distancia geográfica y cultural de la audiencia norteamericana. Mientras mis preocupaciones específicas en este ensayo tienen que ver con las transformaciones recientes del poder de la pólvora en Colombia, la sugerencia del tendero de que el problema de la niñez yace en el corazón de la violencia armada contemporánea no carece de perspicacia y resonancia crítica. Por toda Latinoamérica, los académicos de la niñez han documentado cómo se espera que los jóvenes de la clase trabajadora contribuyan de alguna manera al hogar. Lo que los moralistas de la clase alta y los campeones de los sistemas de valores del Atlántico Norte defienden a priori —es decir, que la niñez es un estado universal de inmadurez emocional y corporal o un tiempo de educación, juego y desarrollo protegido— resulta arriesgadamente irreal y juvenil para las comunidades como La Sierra.

Se espera que los jóvenes de todas las edades en los barrios marginales participen en el trabajo familiar, ayudando al hogar o a encontrar trabajo externo para ingresos suplementarios. De ahí que la “viveza criolla” y el “Cada niño trae su pan bajo el brazo” de la región andina demuestran no sólo el ampliamente adoptado sentimiento pro-natalista de que la falta de recursos financieros no debería disuadir a las mujeres de tener hijos; el dicho también insinúa que los niños se tornarán parte de la capacidad del hogar para producir y cuidarse a sí mismos desde temprano en su desarrollo individual.

La integración de los hijos en el modo de producción de la familia es de hecho un proceso tan común que no requiere una justificación elaborada. Así que cuando el tendero dice “Estamos en manos de muchachos armados... La vida de nadie vale nada”, habla de mucho

más que la descomposición social de los suburbios de Medellín regularmente visitados por la violencia paramilitar. En un destello de perspicacia, alude al derribo generacional de las deudas y responsabilidades interpersonales incrustadas dentro de las estructuras imaginadas de la vida familiar de La Sierra: un cambio dramático en las políticas diarias de cuidado de la reproducción del hogar, y hacia la creación de vínculos igualmente afectivos de lealtad y trabajo cooperativo entre los grupos armados machistas y sus dependientes. El análisis sostenido de la relación entre el poder de la pólvora y las afinidades electivas esperarán a ser discutidas en la antropología de la familia. Esta transformación de filiaciones y afiliaciones en La Sierra, sin embargo, presenta signos premonitorios de que la desregulación y la privatización de la fuerza letal han empujado al Estado lejos del *oikos* —el hogar como un modelo de bienestar común— y silenciosamente han comenzado a promover la *communitas* del poder de la pólvora, la profunda camaradería y falsa inmunidad de aquellos armados privadamente como la metáfora básica para la soberanía del Estado.

4.

“¿Por qué me lo quitaron? ¿Por qué?”. Los antropólogos, historiadores y científicos políticos de Colombia han intentado hasta cierto nivel, aunque con sospechosa falta de pasión, entender la historiografía y la fenomenología de la pregunta de esta joven madre. En los llamados “conflictos de baja intensidad”, la crítica intelectual está severamente comprometida por la necesidad de mantenerse a uno mismo más allá del alcance del poder de la pólvora. Uno de los aspectos más trágicos de la privatización de la fuerza armada y el surgimiento de los ejércitos privados, en los Andes y en otros lados, es la huida de los académicos de esas áreas de investigación que se han convertido en frentes de batalla fratricidas. Pocas monografías de Colombia transmiten actualmente el tejido de intereses en intersección y

la complejidad historiográfica que asociamos con la investigación etnográfica a largo plazo y en primera persona (aunque véase, por ejemplo, Taussig 2003). En mi opinión, *La Sierra* sobresale etnográficamente como el relato empírico más convincente de la violencia guerrilla-militares-policía-autodefensa que barre por toda Colombia.

Antes de que inicie *La Sierra*, sin embargo, el espectador lee el siguiente comentario con los hechos básicos de la situación colombiana, en líneas de texto blanco sobre un fondo negro:

Durante la última década, más de 25 mil personas fueron asesinadas en el sangriento conflicto civil que asola a Colombia. En 40 años, este conflicto ha pasado de la jungla a ciudades como Medellín, donde las bandas urbanas se han unido a la guerrilla de izquierda o a los grupos paramilitares de derecha. En enero de 2003, cuando se comenzó a grabar este programa, ambas facciones rivales luchaban por el control de los barrios pobres a las afueras de Medellín.

Sería difícil desacreditar esta sinopsis del pasado reciente de Colombia. Aun así, vale la pena reflexionar junto con la audiencia de la película respecto de este bosquejo empírico del conflicto. Consideremos el siguiente set de verdades generalmente aceptables:

- a. Las palabras en este texto son tan básicas y tan comúnmente entendidas, que uno podría sentirse avergonzado de repetir las candidamente en conversaciones serias acerca de los detalles de los cambios de políticas con trabajadores en derechos humanos, académicos o críticos de la violencia política en Colombia.
- b. Estas palabras iluminan un cierto tipo de sentido común para la mayoría de los reales espectadores del documental —sean colombianos o extranjeros—, quienes las consideran como un antecedente para un entendimiento general del conflicto en trazos históricos generales, o una vista

aérea desde la cual uno puede descender a los detalles de un libro, artículo o interpretación crítica más académicos de la violencia paramilitar actual.

- c. Estas palabras son casi risibles por ser tan tendenciosamente imprecisas, o, más precisamente, carentes de importancia, respecto a la circunstancia particular de cualquier herido individualmente o personalmente afectado por las crueldades causadas a amigos, familia, vecinos o personas centrales de su vida. Lo que realmente importa al analista de este conflicto continuo, en comparación, son las configuraciones locales de brotes episódicos de actos de violencia específica.

Diciendo todo y nada a la vez, en el análisis final:

- d. Estas palabras proyectan el conflicto guerrilla-paramilitares en Colombia como si fuera filmado a través del barril de significantes históricos vacíos, como una bala moviéndose más rápido que el sonido y dejando una estela en expansión de realineación audiovisual a su paso: imposible detectar, en otras palabras, hasta que son capturadas en la película. Estoy seguro de que los colombianos conocen el sentimiento. La fuerza actual de este movimiento incensurable permanecerá invisible hasta ese preciso momento “inanunciable” en que su bien calibrada pero brutalmente pragmática forma en efecto te golpee: como una disrupción de la integridad o autonomía del cuerpo humano, o como la pérdida de alguien muy cercano o querido, o tal vez como el momento de mayor sorpresa cuando uno empieza a discernir el poder de la pólvora como la más repudiada organización en la condición social económica y política de uno.

La primera farsa de consenso general, en otras palabras, es que la historia reciente de Medellín

puede en verdad sobresalir como un paradigma de la violencia nacional, exhibiendo un set de tensiones en continuo desarrollo y alianzas provisionales entre los militares, la guerrilla, la policía y las autodefensas. Pero Medellín no es toda Colombia. Ni tampoco es Colombia reducible a una dicotomía que se autoperpetúa entre las guerrillas izquierdistas y los paramilitares de derecha, idealmente y por siempre reproduciéndose a sí mismos. Y tampoco pueden los conflictos internos políticos y económicos de larga data, tan bien documentados desde fuera, ser concretados a través de las aún mayores reversiones traumáticas de esta lógica maniquea, es decir, de los horrores inclasificables y no asimilados de la “guerra de baja intensidad”, con los guerrilleros paseándose como si fueran autodefensas multiculturales y absolutistas, brutalmente intolerantes de cualquier desliz en la disciplina ortodoxa del partido, o las organizaciones paramilitares de autodefensa convirtiéndose en la principal máquina de asesinatos preventivos y extrajudiciales del país.

La segunda farsa, una burla de los esfuerzos de buena fe para mitigar la violencia en Colombia, es el callejón sin salida de los intereses privados, siempre enfrentados contra el bien público en guerra perpetua: un proceso propulsado por la rapacidad histórica del sistema de Hacienda y la financiación de los mercados nacionales —procesos lastimosamente dejados fuera de la narrativa del documental—. La privatización de la fuerza letal, en particular, yace en el corazón mismo de este colapso moral y político (cf. Hylton 2006); sin embargo, lo opuesto a este dilema es seguramente no menos sospechoso: la mera noción de que cualquier Estado tiene un derecho verdadero en el monopolio de la violencia legítima es en sí el símbolo maestro de la organización autoritativa y de acción de las crueldades armadas; por lo menos, es la primera entre las abstracciones más sádicas del mundo. En cualquier caso, este “problema colombiano” está actualmente atado a la dispensación libre de armamentos de

mano y aparatos explosivos por todo el país, que implica la importación, distribución, compra, procura, redistribución y uso diario de armas de mano tanto populares como oficiales. Y esto no es todo. Sugiero que incluso el recuento del amplio espectro del conflicto civil colombiano, alimentado por la proliferación descontrolada de armas de mano, es eventualmente traicionado en la narrativa fílmica de *La Sierra*.

El mayor punto ciego del documental, y probablemente el más imperdonable, es hasta dónde los cineastas enfocaron toda su atención en el universo moral de Bloque Metro, o el surgimiento y la caída de los equipos paramilitares urbanos, excluyendo a las unidades de policía militares o de la guerrilla. Pues una de las más poderosas lecciones del último cuarto de siglo en Colombia es lo fácil que resulta que el poder de la pólvora se convierta en una máquina de guerra cuando es liberado y públicamente apropiado para defender los intereses privados, siempre elusivos y en constante renovación, sobre los bienes públicos. Aunque *La Sierra* habría perdido su enfoque en el espectro del poder de la pólvora al amplificar su envergadura comparativa, creo que los futuros historiadores verán esta película como una introducción moral y política a un entendimiento más de la influencia social de la portación de armas, así como su relación íntima con las modalidades que desembocan en la violencia. He argumentado que un “fin sin fines”, el espectro del poder de la pólvora, no podrá jamás dejarse de lado hasta que comprendamos su actual ontología política como fuente de sustento y signo de masculinidad descontado. □

Bibliografía

- Benjamin, Walter (1978). “Critique of Violence”. En *Reflections: Essays, Aphorisms, and Autobiographical Writings*. Nueva York: Schocken Books. (p. 277-300)
- Dalton, Scott y Margarita Martínez (2005). *La Sierra*. 84 minutos. First Run Features.
- Garcés, Chris (2010). “The Cross Politics of Ecuador’s Penal State”. *Cultural Anthropology* v. 25, n. 3. (p. 459-496)
- Hylton, Forrest (2006). *Evil Hour in Colombia*. Nueva York: Verso.
- Keane, Webb (2006). “Subjects and Objects”. En *The Handbook of Material Culture*, Christopher Tilly, Webb Keane, Sussanne Kuchler, Michael Rowlands y Patricia Spyer (eds.). Nueva York: Sage Press. (p. 197-201)
- Scott, James C. (1999). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Shmitt, Carl (2006). *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sontag, Susan (2004). *Regarding the Pain of Others*. Nueva York: Picador.
- Taussig, Michael (2003). *Law in a Lawless Land: Diary of a Limpieza*. Nueva York: The New Press.



Comparativo

Foto por: Diego Fleitas, APP

El siguiente comparativo realiza contrastes entre definiciones y clasificaciones de las armas de fuego, entre el comercio legal e ilegal, entre los países productores, exportadores e importadores, entre las tasas de homicidio por armas de fuego en los países de América Latina y entre los países en cuanto a su legislación sobre control y tenencia de armas, violencia armada y homicidios.¹

1 Esta sección ha sido elaborada por el equipo editorial de URVIO: Marianela Avila, Magister en Ciencias Sociales con mención en estudio de género, FLACSO-Ecuador; Fernanda Proaño, estudiante de la Maestría de Estudios de la Ciudad, FLACSO-Ecuador y Andrés Gómez, Magister en Ciencias Sociales con mención en desarrollo local, FLACSO-Ecuador.

DEFINICIONES Y CLASIFICACIONES DE ARMAS DE FUEGO

Las definiciones de las armas dependen no sólo de las diferentes organizaciones multilaterales que las realizan sino del contexto histórico en que fueron formuladas. Acá presentamos las definiciones y clasificaciones realizadas por la ONU y por la OEA.

Clasificación y Definición ONU

La clasificación y definiciones que diseñó el Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) responden al particular contexto de la guerra fría, y tiene la siguiente clasificación:

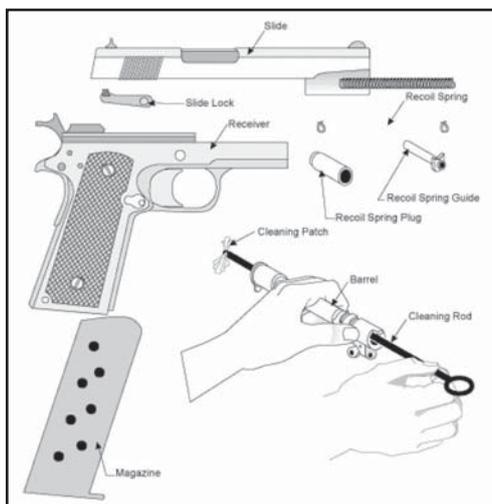
- **Armas Convencionales:** Aquellas que no tienen carácter de destrucción masivo. La mayoría de las armas convencionales usan materiales altamente explosivos para lograr sus efectos.
- **Armas de Destrucción Masiva:** Armas explosivas atómicas, armas de materiales radioactivos, armas químicas o biológicas, y cualquier arma a desarrollar en el futuro que tenga características comparables en los efectos destructivos de la bomba atómica u otras armas.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, a través de su III Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones (2001), incorpora las siguientes definiciones:

- **Arma de Fuego:** Toda arma portátil que tenga cañón y que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar un balín, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo, excluidas las armas de fuego antiguas o réplicas. Las armas de fuego antiguas (...).

La definición del Grupo de Expertos Gubernamentales designado por ONU en 1997, cuyo documento fue fundamento de la Conferencia de ONU para tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras formuló:

- **Municiones y explosivos:** Cartuchos para armas pequeñas; obuses, cohetes y misiles para armas ligeras; contenedores móviles con misiles u obuses para sistemas antitanques y antiaéreos no automáticos; granadas de mano antipersonal y antitanques; minas terrestres y explosivos.



El Grupo de Trabajo Cerrado de las Naciones Unidas sobre Rastreo de Armas Pequeñas y Ligeras Ilícitas (2005), diseñó el Instrumento Internacional de Rastreo, recurso que permite a los estados identificar y rastrear las armas pequeñas y ligeras ilícitas tiene la siguiente clasificación:

- **Armas Pequeñas:** Las destinadas al uso personal (Revólveres y Pistolas automáticas, fusiles y carabinas, Metralletas, fusiles de asalto, ametralladoras ligeras, escopetas).
- **Armas ligeras:** Las destinadas a ser transportadas o usadas por una o un grupo de personas (ametralladoras pesadas, lanzagranadas portátiles bajo el cañón y montados, cañones antiaéreos portátiles, cañones anti-tanque portátiles, cañones sin retroceso, lanzadores portátiles de misiles antitanques y sistemas de cohetes, lanzadores portátiles de sistema de misiles antiaéreos, morteros calibres inferiores a 100 milímetros).

Este instrumento tiene un alcance más amplio que el Protocolo de Armas de Fuego que se limita a las armas pequeñas.

Definición Armas de Fuego OEA

Por otra parte, la Organización de Estados Americanos (**OEA**), a través de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones y Otros Materiales (**CIFTA**) (1997), como instrumento internacional jurídicamente vinculante establece definiciones más amplias que las establecidas en el protocolo de Armas de Fuego:

Armas de Fuego:

- Cualquier arma que conste de por lo menos un cañón por el cual una bala o proyectil puede ser descargado (expelido) por la acción de un explosivo y que haya sido diseñada para ello o pueda convertirse fácilmente para tal efecto, excepto las armas antiguas fabricadas antes del siglo XX o sus réplicas.
- Cualquier otra arma o dispositivo destructivo tal como bomba explosiva, incendiaria o de gas, granada, cohete, lanzacohetes, misil, sistema de misiles y minas.

También hay que tener en cuenta, las definiciones que sobre municiones y explosivos se han realizado en el marco de la CIFTA:

- **Municiones:** el cartucho completo o sus componentes, incluyendo cápsula, fulminante, carga propulsora, proyectil o bala que se utilizan en las armas de fuego.
- **Explosivos:** toda aquella sustancia o artículo que se hace, se fabrica o se utiliza para producir una explosión, detonación, propulsión o efecto pirotécnico.

Comercio legal e ilegal de Armas pequeñas y ligeras (APL).

El comercio legal se hace según las leyes nacionales e internacionales y es autorizado por las autoridades de los países importadores y exportadores. El comercio ilegal se hace cuando la transferencia viola leyes internacionales y/o nacionales del país que envía/recibe. Incluye el mercado gris (autorización del importador o exportador pero no de ambos países) y el mercado negro (Smallarmssurvey (A)).

Alrededor de 500.000 armas legalmente adquiridas son robadas cada año a nivel mundial, las cuales ingresan al mercado ilegal, es decir que gran parte de este mercado ilegal es una desviación debido a falta de regulación sobre compra, almacenamiento, tenencia y uso privado de armas. Esto sumado a la imposibilidad de identificar las armas legales de las ilegales por falta de control y requisitos de marcaje de armas y municiones.

En el comercio de armas de América Latina se identifican tres tipos de actores: Productores, exportadores e importadores. Los productores y fabricantes, que de acuerdo al estudio presentado por CLAVE (Coalición latinoamericana para la prevención de la Violencia Armada) en América Latina principalmente son Brasil, Argentina, México y Colombia.

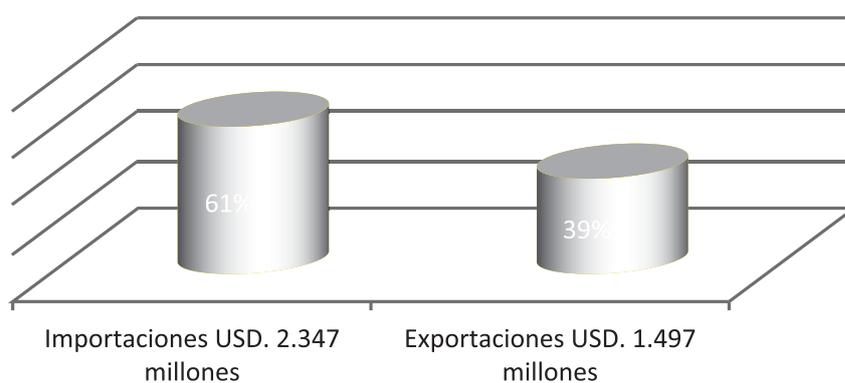
“Brasil es el principal productor de América Latina y tiene 7 empresas que fabrican armas y municiones (...). Argentina dispone de tres empresas privadas las cuales producen básicamente armas cortas, como pistolas y revólveres. Colombia que es el principal productor mundial (el único) de rifles Galil bajo licencia israelí. México también produce armas pequeñas y municiones. De igual forma aparecen otros como Guatemala que produce únicamente municiones, principalmente para suplir las necesidades nacionales. Situaciones similares muestran Bolivia y Chile. El caso de Ecuador es paradigmático, pues se hace referencia a una gran cantidad de productores

de armas artesanales, las cuales no cumplen con los estándares internacionales para participar en la transferencia de armas como exportadores” (CLAVE (A)).

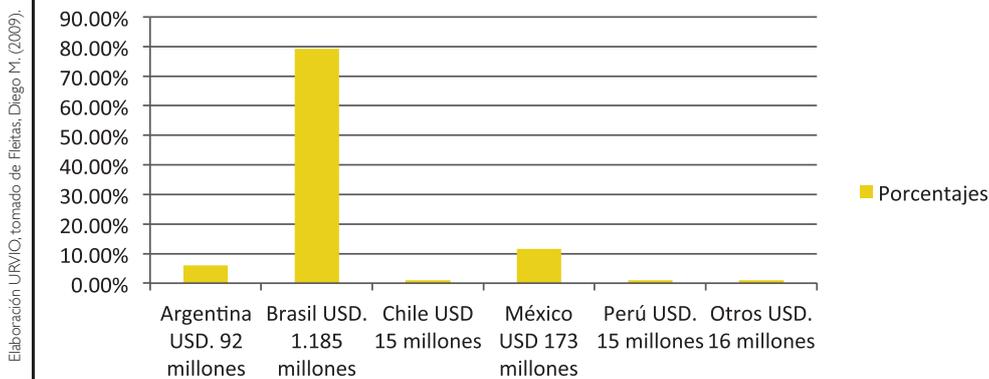
Otros actores son los países exportadores donde estarían Argentina, Brasil y México, (la producción de Colombia abastece principalmente el mercado interno), es necesario puntualizar que estos países también son importadores. Y finalmente el tercer grupo de países son los importadores como Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y República Oriental del Uruguay. Las investigaciones e informes presentados por CLAVE hacen salvedades en algunos casos como Venezuela y Ecuador, principalmente por la falta de información oficial y estadísticas en cuanto al tema de la comercialización de armas.

El principal destino de las exportaciones de Brasil es Estados Unidos, con un 58.9% del total de las exportaciones, seguido por Reino Unido con un 6.3% y Colombia con un 5.4%. De otro lado las importaciones provienen de Estados Unidos, Bélgica, Francia y Argentina. Argentina es el segundo exportador de armas de la región, el 57.1% de las exportaciones se dirigen a los Estados Unidos, el 6.2% a Nicaragua; un 4.6% a Uruguay y un 4.5% a Guatemala. La importaciones provienen principalmente de Estados Unidos en un 46.6%. Durante el año 2007 Colombia exportó una cantidad de USD 1.374.298, principalmente a Estados Unidos en un 79.8% del total de sus exportaciones, a Israel un 13.8 % y un 6.4% a Guatemala. “Para la mayoría de los países el tema de la confidencialidad de la información de seguridad y defensa sigue pesando, esos son los casos de Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Chile y Brasil” (CLAVE (A))

Comercio de Armas y Municiones en Latinoamérica, período 1994-2006
3.843 millones de dólares



Exportaciones por países latinoamericanos período 1994-2006



MARCO LEGAL INTERNACIONAL

El Derecho Internacional es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los distintos actores que integran la comunidad como los Estados e individuos. La principal fuente del derecho internacional son los tratados que son acuerdos y compromiso entre dos o más Estados.

Existen herramientas a nivel supranacional como a nivel nacional para el control y regulación de armas de fuego. Los Estados regulan sus relaciones mediante la cooperación y creación de entes regionales e internacionales

Los Estados asumen obligaciones internacionales al aceptar ser parte de tratados desde el momento que expresan su consentimiento por la ratificación del mismo. Los Estados deben respetar y hacer respetar los tratados a los cuales se adhirieron.

Ámbito universal

Ámbito regional

Ámbito subregional

Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.- aprobado el 8 de junio de 2001, de aplicación obligatoria para los estados suscriptores. Complementario a la propuesta de Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada.

Programa de Acción de las Naciones Unidas POA - es un documento creado por los estados miembros de las Naciones Unidas con el objetivo de prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas de fuego. Aprobado el 20 de junio de 2001, de carácter no vinculante

Instrumento Internacional de Rastreo - permite a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas. Aprobado el 8 de diciembre de 2005, con carácter vinculante.

Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, CIFTA - aprobada el 14 de noviembre de 1997, tiene carácter de obligatorio para los estados que la han ratificado. Su Ámbito de trabajo es la tipificación de delitos, marcaje de armas, emisión y verificación de licencias de comercio, importación y tránsito de bienes, acceso e intercambio de información, y cooperación y asistencia técnica y jurídica, entre otros.

Sistema de Integración de Centro Americana SICA.- surge a nivel de Centro América, son 7 los países que forman parte: Costa Rica, Nicaragua, Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Está en vigencia desde 1993. Tiene por objetivo fundamental la integración de Centroamérica, para constituir la Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.

Legislación y Reglamentación Modelo en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), se aplica desde 1997, no tiene carácter vinculante (obligatorio) para los estados que la han ratificado.

Decisión 552 Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos Aprobado el 24 de junio de 2003 con carácter de vinculante. Esta decisión fue adoptada por los Estados miembro de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela).

Decisiones del MERCOSUR, de los años 1998 y 2004, con carácter de vinculante. Memorandum de Entendimiento para el Intercambio de Información sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales relacionados entre los Estados partes del Mercosur. Este Memorandum trata del intercambio de información es de cumplimiento obligatorio.

Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en materia de transferencia de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.- aprobado el 12 de diciembre de 2005, de carácter no vinculante. Los Estados Parte manifiestan entre algunas de sus obligaciones la voluntad de mejorar los registros nacionales de las armas, fortalecer los procedimientos nacionales y mantener bases de datos electrónicas para la regulación, control y sanción de las licencias y permisos de armas, y establecer y mantener un completo inventario nacional de armas.

INICIATIVAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL DE CONTROL DE ARMAS

Nuevas iniciativas a nivel Internacional

Tratado Internacional sobre Comercio de armas (TCA).- Actualmente se está discutiendo para ser aprobado por la comunidad internacional y como parte de los convenios internacionales que se permita controlar y sancionar las actividades ilícitas que tengan relación con la fabricación, ensamblaje, comercialización, transporte transnacional de armas y municiones. El TCA es una iniciativa para crear un tratado global legalmente vinculante sobre las transferencias de armas, militares, policiales, de seguridad, municiones, y todo equipo relacionado a estas actividades.

La propuesta entró al sistema de la ONU por medio de la Resolución 61/89 de la Asamblea General el 18 diciembre de 2006, gracias al activismo de la sociedad civil y el apoyo de Estados a favor.

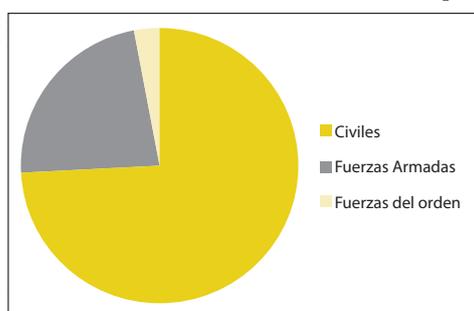
El **TCA** debe cubrir: todas las importaciones, exportaciones, re-exportaciones, transferencias temporales, tránsito, transbordos, re-transferencias y arrendamientos de todas las armas y municiones convencionales. Transferencias de licencias extranjeras de producción de armas y tecnologías. Préstamos, donaciones o ayuda, o cualquier otra forma de transferencia internacional de armas y materiales conexos de todo tipo. Esto aplica para transferencias entre Estados y usuario finales privados.

Esta campaña está siendo desarrollada por las sedes nacionales de Amnistía Internacional en Chile, Venezuela, Paraguay y Perú; promocionada e implementada en Brasil por organizaciones afiliadas a International Action Network on Small Arms IANSA.

PROPIETARIOS DE ARMAS EN EL MUNDO

Según el Centro de investigación de armas pequeñas y violencia armada “Small Arms Survey”, se estima que hay 876 millones de armas pequeñas en circulación en todo el mundo. La tenencia de esas armas se distribuye en un 23% en manos de las Fuerzas Armadas, 3% de las fuerzas públicas policiales, y 74% está en manos de civiles, lo que incluye a grupos armados no estatales. En el año 2000 el valor total de producción de armas y municiones fue de US\$ 7.4 billones. Estas armas son fabricadas en por

Elaborado por Urvio, tomado de Small Arms Survey (B).



- Civiles: 650 millones de armas, incluye pandillas (2 a 10 millones), compañías de seguridad privada (1.7a 3.7 millones) y grupos armados no estatales (1.1 a 1.8 millones).
- Fuerzas armadas: 200 millones de armas.
- Fuerzas del orden: 26 millones de armas.

La mayoría de las armas del mundo son de propiedad privada, es decir, de civiles. Esto incluye armas improvisadas, rifles, armas cortas y ametralladoras. Algunos estados permiten la compra de algunos tipos de armas que en otros estados están restringidas para el uso militar.

lo menos 92 países, de los cuales 13 acaparan los dos tercios del mercado de producción: Estados Unidos, Italia, Bélgica, Alemania, Rusia, Brasil, China, Austria, Suiza, Gran Bretaña, Francia, Israel y Sudáfrica. De igual manera los mayores exportadores de armas pequeñas son Estados Unidos, Rusia, Italia, Alemania, Brasil, Bélgica y China;

País	Rank	Armas civiles por 100 habitantes	Civiles armados estimado (aproximado)
Estados Unidos	1	89	270.000.000
Yemen	2	55	11.500.000
Suiza	3	46	3.400.000
Finlandia	4	45	2.400.000
Cyprus	6	36	275.000
Arabia Saudita	7	35	6.000.000
Iraq	8	34	9.750.000
Uruguay	9	32	1.100.000
Canadá	13	31	9.950.000
Austria	14	30	2.500.000
Islandia	15	30	90.000
Alemania	15	30	25.000.000
Kuwait	18	25	630.000
New Zelanda	22	23	925.000
Grecia	23	23	2.500.000
UAE	24	22	1.000.000
Croacia	26	22	950.000
Líbano	28	21	750.000
Qatar	31	19	520.000
Perú	33	19	750.000
Tailandia	39	16	10.000.000
México	42	15	15.500.000
Jordania	58	12	630.000
Pakistán	57	12	18.000.000
Estonia	65	9	123.000
Rusia	68	9	12.750.000
Jamaica	74	8	215.000
Brasil	75	8	14.840.000
Inglaterra y gales	88	6	3.400.000
Colombia	91	6	2.700.000
El Salvador	92	6	400.000
Marruecos	101	5	1.500.000
China	102	5	40.000.000
India	110	4	46.000.000
Senegal	125	2	230.000
Tanzania	137	1	550.000
Papúa Nueva Guinea	145	1	71.000
Corea del sur	149	1	510.000
Haití	164	1	190.000
Ghana	174	0.4	80.000

Elaborado por Urvio, tomado de Small Arms Survey (B).

y los mayores importadores son Estados Unidos, Chipre y Alemania.

El registro de armas puede ser el más seguro indicador de la propiedad de armas privadas, especialmente donde la práctica del registro es obligatoria y socialmente aceptada.

Para el año 2007, la encuesta de armas pequeñas dio a conocer datos que sirvieron

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	7.19	8.18	9.17	7.57	5.89	5.46	5.24	5.24	5.77	5.45	
Bolivia	37.01	34.84	30.14	29.03	41.60	9.54	29.12	10.64	12.54	11.46	
Brasil	25.48	26.51	27.05	27.70	22.44	22.31	22.85	20.78	21.06	20.32	
Chile	5.70	5.96	4.64	3.71	1.72	3.54	3.58	3.70	3.50	3.71	
Colombia	64.59	65.09	67.74	52.51	47.67	42.07	40.00	38.77	35.86	34.64	
Costa Rica	6.34	6.53	6.37	7.18	6.23	7.81	7.92	8.28	11.33	10.57	
Ecuador	14.90	13.30	15.10	12.60	18.51	16.24	18.06	17.03	19.33	19.26	
El Salvador	39.40	37.01	33.76	36.12	45.87	62.39	64.57	57.23	51.72	70.58	64.68
Guatemala	25.86	28.07	30.78	35.04	36.36	42.00	45.17	43.29	45.96	46.32	41.46
Honduras	50.95	54.80	55.87	33.56	31.87	35.04	44.30	49.97	61.06	66.85	81.83
México	13.99	13.82	12.95	12.35	11.23	10.72	11.09	9.55	12.16	14.71	17.86
Nicaragua	9.33	10.37	10.56	11.95	12.00	13.36	12.41	12.75	13.00		
Panamá	10.14	10.18	12.41	10.84	9.70	11.27	11.04	13.28	19.24	23.68	21.64
Paraguay					15.31	12.57	12.34	12.21	12.33	12.16	
Perú	5.01	4.90	4.25	4.85	5.55	10.98	11.15	10.32	11.56	10.18	
Uruguay	6.45	6.56	6.95	5.93	6.02	5.66	6.09	5.81	6.60	6.72	
Venezuela	33.00	35.00	42.00	49.00	37.00	37.28	45.00	48.00	51.86	48.93	

Elaborado por URVIO, tomado de alertamerica.org

TASAS DE HOMICIDIOS EN CENTRO Y SUR AMÉRICA
Por cada 100 mil habitantes.

para construir un “ranking” de 40 países en donde los civiles son propietarios de armas de fuego.

La presencia de un arma incrementa la probabilidad de que haya violencia en vez de negociación, la probabilidad de morir es 12 veces mayor si el atacante usa un arma, un arma causa más lesiones corporales y aunque la persona huya, las balas podrían matarlo. Según Small Arms Survey la posesión civil de armamento es una de las razones por la cual es tan difícil resolver el problema de las armas ligeras.

Se estima que mueren como víctimas de armas de fuego cerca de 300 mil personas en todo el mundo, de las cuales 100 mil muertes se producen en conflictos bélicos y 200 mil como consecuencia del uso de armas en asaltos, robos, violaciones y suicidios. Se calcula que 40% de los homicidios que se producen en el mundo son ejecutados con armas de fuego (Smallarmsurvey (A)).

Casi la mitad de los países del mundo producen armas ligeras, y todos los países las compran. Los componentes de las armas son por lo general fabricados en un país y luego enviados a otro para su ensamblaje.

A nivel mundial los 15 principales países productores son: Austria, Belgium, Brazil, Canadá, China, Alemania, India, Italia, Corea del Norte, Pakistán, La Federación de Rusia, Suiza, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos.

América Latina concentra el 42 % de las muertes por armas de fuego en el mundo y esto la convierte en la región que proporcionalmente más sufre la violencia armada, la tasa anual de muertes ocasionadas por las armas pequeñas y ligeras asciende a 15,5 por cada cien mil habitantes (CLAVE (B)) que es la más alta en el mundo, y entre los países de centro y sur América esta tasa asciende a 23,85 por cada 100 mil habitantes en el año 2009 (esta cifra es el resultado de la media de las tasas nacionales desagregadas anteriormente).

Según el Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011, la Organización Panamericana de la Salud, 84% del total de homicidios (120.000), cometidos en 2000 en el continente americano, sucedieron en los 4 países con mayor cantidad de habitantes: Brasil: 38% dos homicidios; Colombia: 27%; EUA: 20%; y México: 15%.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina						2.38	2.25	2.43			
Bolivia						0.12	0.07				
Brasil							15.93	14.48	14.68		
Chile											
Colombia								30.63			
Costa Rica					3.53	4.53	4.57				
Ecuador											
El Salvador						48.03	50.48	50.36			
Guatemala					29.39	33.35	35.39	35.76	38.26	38.52	
Honduras								46.70			
México	7.10	7.21	6.70	6.27	5.69	5.51	6.09	5.43	7.63	9.79	
Nicaragua								7.14			
Panamá				6.47	5.79	6.73	6.59	7.93	11.49	14.14	12.92
Paraguay						9.06	7.81				
Perú					1.99	2.21	1.87	2.06	1.80	1.87	
Uruguay	3.29	3.34	3.54	3.02	3.07	2.88	3.11	2.96	3.36	3.43	
Venezuela											

TASA DE HOMICIDIOS INTENCIONALES POR ARMA DE FUEGO

CASOS DE VIOLENCIA ARMADA Y LEGISLACION EN COLOMBIA, BRASIL, VENEZUELA Y ECUADOR

CASO COLOMBIA

En Colombia, a excepción de los accidentes de tránsito, dentro de las cifras de homicidio se incluye toda muerte causada por cualquier tipo de arma, en las cuales se incluyen las muertes asociados al conflicto armado que incluyen muertes en combate de miembros de cualquier ejército, homicidios selectivos cometidos por miembros de grupos armados ilegales, enfrentamientos entre grupos ilegales, muertes por “terrorismo” y minas anti-persona. También se incluyen las muertes vinculadas con la delincuencia organizada, como Bandas delincuenciales, Bandas criminales y Homicidios cometidos bajo la modalidad de sicariato y otro tipo de muertes asociadas a riñas, violencia familiar, manipulación indebida de armas y atraco y masacres (eventos donde fueron asesinados cuatro a o más en un mismo lugar y en las mismas circunstancias).

La dinámica de un largo conflicto armado se potenció en la medida en que los grupos armados se fueron involucrando en el tráfico de narcóticos, ya que tanto guerrillas como autodefensas fueron entrando en contacto con redes de crimen organizado internacional. El mayor flujo de capital derivado de las economías ilícitas incrementó la capacidad de disputa de dominio territorial de estos grupos armados ilegales (Guerrillas, narcotraficantes y paramilitares) frente a sí mismos así como frente al Estado.

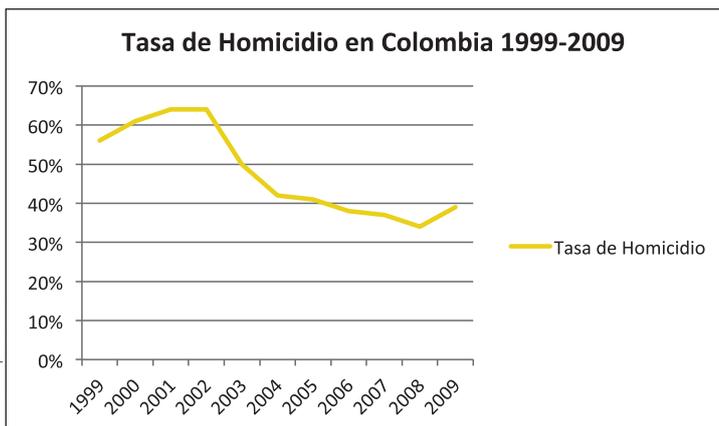
Del total de estas tasas de homicidio por cada año referenciado, interviene una elevada participación de las armas de fuego en los delitos comunes y en las muertes asociadas con el conflicto armado. Así lo demuestra que en el conjunto de homicidios ocurridos entre 2002 y 2008, los homicidios por armas de fuego representan porcentajes que se varían entre el 70% y el 85% (Vranckx, An, 2009).

Por lo demás, la estrategia antinarcóticos y antisubversiva de las Fuerzas Militares de Colombia emprendida desde finales de la década del noventa generó un pie de fuerza de más de 420 mil hombres incluyendo a la Policía Nacional (Avila, 2011: 9).

Colombia presenta la siguiente relación en cuanto a datos de homicidios entre 1999 y 2009:

Año	Número de Homicidios	Tasa de Homicidio
1999	23.209	56
2000	25.654	61
2001	27.685	64
2002	28.534	64
2003	19.967	50
2004	17.473	42
2005	17.331	41
2006	16.274	38
2007	14.751	37
2008	14.038	34
2009	17.717	39

Elaborado por URVIO, tomado de Forensis.



Elaborado por URVIO.

El contexto de la tabla y del gráfico es la década del 2000 determinada por la Política de Seguridad Democrática del gobierno de Álvaro Uribe Vélez en donde a través de la estrategia de confrontación a las guerrillas y desmovilización y desarme de los grupos paramilitares se buscó atenuar la confrontación medida en pérdida de vidas. El proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia registró 18.051 armas entregadas entre el 2003 y el 2006 en donde más del 70% de las armas entregadas eran fusiles y ametralladoras. Segundo, se evidencia la preponderancia de armas de origen interna-

cional en la muestra. Por otra parte, más del 97% de éstas provenían de diferentes partes de Norteamérica, Asia, Oriente Medio y Europa (Vranckx, An, 2009: 11).

ESTADO DE LA VIOLENCIA ARMADA EN COLOMBIA

El estado de la violencia armada en Colombia está directamente relacionado con un conflicto armado histórico, la degeneración del mismo -y de sus actores por la vinculación de estos con el crimen organizado- y a las economías ilegales y el derrame del mismo hacia los centros urbanos y sus fronteras.

El empeoramiento de la difícil situación del país al final del mismo gobierno, en términos de conflicto armado, derivó en el desprestigio de la vía política y la consecuente legitimación en la opinión pública de las soluciones de fuerza, quedando los actores que definían en ese momento los destinos del país en una posición “empantanada” y reagrupando sus fuerzas para la retoma de los territorios.

En ese contexto, la política de Plan

Colombia mutó de un programa encaminado a la sustitución productiva de cultivos ilícitos a una política compuesta por varios componentes (Lucha antidrogas y crimen organizado, fortalecimiento institucional, reactivación económica y social, familias desplazadas) que respondía al propósito del gobierno colombiano en fortalecer sus fuerzas armadas en un contexto en el que se fortalecía el supuesto de que los grupos guerrilleros se nutren del narcotráfico (Leal, 2006, 529).

Esto quiere decir que la lectura del escenario internacional desde Colombia, desde

el 98 está mediada por los temas vinculados al conflicto y su solución –que en la actualidad prepondera la vía armada-, por lo que “se habla de una “securitización” de la agenda internacional colombiana” (Rojas, 2006: 89), y se agravó con la ruptura del proceso de paz a principios del 2002, cuando se fortaleció la tesis del gobierno Pastrana de que combatir el narcotráfico implicaba derrotar a los grupos guerrilleros que se alimentaban de él.

Al fracaso de las negociaciones de Paz entre el estado colombiano y la guerrilla de las FARC a comienzos de la década del 2000 le siguió la consolidación de la fusión de la “lucha antinarcóticos” y la “guerra contrainsurgente” en la forma de “Guerra contra el terrorismo” y el Plan Colombia pasó de ser una estrategia antinarcóticos en su concepción, a un plan contrainsurgente en la práctica, antiterrorista en su denominación (Rojas, 2006: 90).

La Política de Seguridad Democrática continuó con la política antinarcóticos, fortalecida en El Plan Colombia, de fumigación de cultivos y la modernización y reforzamiento de las FFAA, insistiendo en la “recuperación” de territorios dominados por las agrupaciones guerrilleras a través del enfrentamiento frontal y total y la negociación con los grupos paramilitares con la intención de disminuir las consecuencias humanitarias de la intensidad del conflicto.

Los indicadores de esta política que el gobierno Uribe más visibilizó fueron la disminución de los homicidios –en la que fue recurrente la referencia de la disminución de su número y de la su correspondiente tasa-, del secuestro, la desmovilización de miembros de grupos paramilitares y la entrega voluntaria y delación de guerrilleros.

A pesar de la reducción de los homicidios en el periodo 2002- 2008, según las fuentes gubernamentales por sus estrategias emprendidas frente a los actores

armados ilegales, las alertas se han puesto en dirección al surgimiento de lo que el gobierno y ONG’s denominaron respectivamente como Bandas Criminales o grupos neoparamilitares para referirse a agrupaciones que ejercen control de territorios, en función del narcotráfico, ejercen control sobre miembros de partidos y movimientos políticos, y buscan cooptar los presupuestos locales y descentralizados.

Se maneja la hipótesis que estos grupos son compuestos por paramilitares de rangos medios y bajos que no entraron al proceso de desmovilización o que no se vieron incentivados por sus programas o funcionamiento.

Así las cosas, el territorio colombiano se dirime en este momento por unas FARC descentralizadas ligadas a las economías ilegales, que reconfiguran sus mandos político militares constantemente, por una variedad de “bandas criminales” que en unos casos entran en confrontación y en otros casos en alianza con las guerrillas en función del narcotráfico y por las fuerzas armadas del estado.

LEGISLACIÓN

La Constitución otorga al estado la facultada única para introducir fabricar y tener armas de fuego en el país.

- El marco normativo colombiano asigna a las autoridades militares el papel de expedir permisos, incautar y decomisar armas de fuego, disponer el manejo del material incautado y decomisado y la fundición de armas de fuego.
- El marco normativo también desarrolla legislación respecto a al control de las armas ligeras en el país, desarrolla el concepto de que la tenencia y el porte de armas y establece que no son derechos intrínsecos de los ciudadanos sino una concesión del estado que está sujeta al respeto de unas reglas de juego.

- Así mismo dispone de aumentó las penas de prisión para personas involucradas en tráfico de armas, eliminación de excarcelación o detención domiciliaria para este delito.
- En 1997, adopta de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados –CIFTA–.
- Es signatario del Plan para la Prevención, el Combate y la Erradicación del Tráfico Ilegal de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, aprobado por la Comunidad Andina de Naciones en 2003.
- INDUMIL es la empresa industrial y comercial del estado encargada de importar y producir armas de fuego en Colombia. Tanto para las armas importadas como para las producidas localmente, Indumil cuenta con un sistema de registro, marcaje y rastreo.
- El departamento de control de comercio de armas del comando general de las fuerzas militares expide los permisos de tenencia y porte de armas de uso civil. El sistema de

información de esta entidad se denomina “Archivo Nacional Único Sistematizado de Armas” en el que se registran clase, marca, calibre, y número de serie de cada arma, datos de identificación de la persona autorizada a portarla o tenerla (Vranckx, An, 2009: 8).

- Para el 2006 se contaba con los siguientes datos de registro de armas:

Año	Armas Legales	Armas en manos del estado	Armas en manos de personas naturales	Porcentaje de estas Armas con Permisos vigentes	Armas en manos de personas jurídicas	Porcentaje de estas Armas con Permisos vigentes
2006	1.300.000	634.000	580.000	40%	83.000	66%

Elaborado por URVIO, tomado de Vranckx, An, 2009.

Como se constata en el recuadro, buena parte del armamento ilegal es de producción local. Por lo demás, vale resaltar que el 75% de las armas ilegales en Colombia vienen del exterior por lo que se estima que la mayor parte de los homicidios y hechos violentos llevados a cabo con armas de fuego en Colombia se realizan con armas ilegales. Esto puede obedecer a un efecto producido por establecer controles al mercado legal de armas, por lo que los actores armados y criminales acuden al mercado ilegal para su abastecimiento.

CASO BRASIL ESTADO ACTUAL

De 2009 al 2010

Brasil figura como uno de los tres países con las tasas más altas de homicidios en Sudamérica. Cuenta con 22,7 homicidios, por cada 100.000 habitantes, según un informe del Departamento sobre Drogas y Crimen de Naciones Unidas.

Brasil registra 43.909 casos de homicidios y es considerado como uno de los países más violentos del mundo, sus principales ciudades íconos en violencia son: Sao Paulo y Río de Janeiro

No se dispone de datos nacionales sobre los delitos cometidos con armas de fuego.

Importación 2006: de armas, municiones, partes y accesorios ascendieron a USD 253.745

Exportación 2006: de armas, municiones, partes y accesorios ascendieron a USD 4.384.330
Los principales países a los que se exportan son: Paraguay, Argentina, Bélgica, Venezuela, Sudáfrica.

Se estima que en Brasil hay 17.314.885 armas

90% de las armas están en manos de civiles (15.257.808) cuando la media internacional es de 59% , y apenas 10% son del Estado (1.753.133)

Las armas ilegales representan cerca de 50% (8.492.857) del total; de las armas ilegales, 54% pertenecen al "mercado informal" (4.635.058), estos es, ciudadanos que tienen armas no registradas, y 46% están en manos de delincuentes (3.857.799)

De las armas del sector privado, 30% son informales (no registradas), 25% criminales y 45% son legales.

Fabricación y transferencias de armas y/o municiones: Hay 7 empresas dedicadas a la fabricación de armas:

- Imbel (del Estado)
- Forjas Taurus, ER
- Amatino y CIA / Boito,
- Explosivos Compañía de Valparaíso (CEV)
- Mekanica / Bilbao, Rossi
- (Grupo Taurus).

Cantidad en existencia. Mercado interno. Mercado externo: La industria brasileña produjo 2,3 millones de armas en los últimos cinco años, de los cuales 530 mil fueron para el mercado interno. En promedio, Brasil produce USD 104 millones de armas pequeñas por año. La Compañía Brasileira de Cartuchos (CBC) es uno de los mayores fabricantes de municiones del continente.

TASAS DE HOMICIDIO (2000-2010)

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes:

2004

Un total de 37.113 muertes en 2004, es decir un 23,97 por c/ 100.000 hab. De esas muertes, 15.528 jóvenes de entre 15 y 24 años. Se trata de 43,1 por cada 100.000 jóvenes

2007

La **tasa de homicidios** creció un 32% en quince años al pasar de 19,2 muertes por cada 100.000 habitantes en 1992 a 25,4 según cifras divulgadas hoy por el gobierno.

LEGISLACIÓN

Legislación: En Brasil existe una legislación, denominada como el Estatuto del Desarme Ley 10.826 22 y fue aprobada en diciembre de 2003. Las leyes conexas es el Decreto N° 5.123, del 1 de Julio de 2004.

Aspectos administrativos y entidades competentes:

- Policía Federal (Ministerio de Justicia)
- SINARM (registro civil de armas)
- Ejército: SIGMA (registro de armas de guerra, incluidas todas las de policía)
- DFPC (Ejército) se encarga de la supervisión de las fábricas de armamentos y de importación y exportación del país

Requisitos de tenencia y/o portación de armas:

declarar eficaz necesidad; edad 25 años; copia certificada del documento de identidad; demostrar certificado de la compra y renovación de cada registro, no tener antecedentes penales ni policiales; documento que certifique la legal ocupación y residencia; capacidad técnica para el manejo de un arma de fuego certificada por un instructor de armamento de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas Auxiliares o de un cuerpo de la Policía Federal; y aptitud psicológica y aprobación de psicólogo, de la Policía Federal, o acreditados por la misma.

CASO VENEZUELA

Referencias:

- El golpe de estado de 1992 marca un hito importante en el aumento de la violencia, en el año 1994 Venezuela sufre una debacle financiera y la tasa de homicidio llega a 96 por 100 mil habitantes.
- A partir de 1999 se produce una escalada de violencia sin ser parte de conflicto armado oficial, es violencia urbana en el contexto del proceso de descomposición de la policía, en ese año Hugo Chávez asume la presidencia de Venezuela.
- Otro de los picos importantes en la escalada de la violencia es en el año 2002 cuando se produce un intento de golpe de estado, esto se suma al paro petrolero en el 2003.
- En los años 2007 y 2008 esta escalada llega a su punto más alto en el contexto de un proceso de desmantelamiento de la policía metropolitana con el afán de instalar nuevas instituciones policiales nacionales. Se identifica a los ex miembros de policía como agentes fundamentales en el tráfico de armas.

- Desde el 2006-2007, con la intervención del Ministerio de Justicia se veda todo tipo de acceso a información y no hay estadísticas oficiales. En el año 2009 se realiza la encuesta nacional de victimización a cargo del Instituto de Nacional de Estadística.

ESTADO ACTUAL DE LA VIOLENCIA ARMADA EN VENEZUELA

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización llevada a cabo en el año 2009 la tasa de homicidios en Venezuela es de 75 por cien mil habitantes, pero se eleva en Caracas donde se llega a 233 homicidios por cien mil habitantes. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad ciudadana, del número total de homicidios se estima que el 80% son causados por armas de fuego (INE, 2010).

Las cifras del anuario de mortalidad del Ministerio de Salud muestran que el 89% de los homicidios son ocasionados por armas de fuego. En el año 2006 el Ministro de interior y Justicia de Venezuela calculaba que en el país había 6 millones de armas de fuego de las cuales el 75% eran ilegales.



Actualmente el gobierno de Venezuela está ejecutando un plan nacional de desarme que incluye confiscar y destruir armas de fuego, además de que se ha creado una Comisión Presidencial de Desarme con el propósito de diseñar nuevas propuestas para controlar, recuperar y destruir las armas ilegales que circulan en el país. Estas iniciativas han permitido destruir 100 mil armas en todo el territorio.

Venezuela, junto con Chile, Colombia y Brasil, son los países latinoamericanos que invierten las mayores sumas de dinero en la compra de armamento. La voluntad de armarse atraviesa tanto el estado como la población civil, esto provoca una multiplicidad de actores armados.

En Venezuela un tema que genera polémica y resistencia es el marcaje y registro de las municiones, las personas asesinadas reciben en promedio entre diez y 20 balazos, lo que evidencia la facilidad de acceder a las municiones.

LEGISLACIÓN

Actualmente la Ley de Armas de Venezuela está en proceso de revisión; dentro de la misma se han presentado dos proyectos de ley, el primero del oficialismo y el segundo de los grupos políticos de oposición al régimen. El recorrido histórico que ha determinado el contexto actual de discusión de la Ley de Armas tiene dos sucesos principales:

- La Ley venezolana sobre armas y explosivos se aprueba en 1939, completamente diseñada para otro contexto histórico y

político, por esta razón tiene falencias para responder a la problemática actual del control de armas.

- En el 2002 se aprueba la Ley de desarme, donde el actor protagónico del control son las fuerzas armadas nacionales, con la colaboración de los órganos de seguridad ciudadana y las policías nacionales y municipales. En esta ley se contemplan, los registros de las armas de fuego, accesorios y los permisos de porte y tenencia expedidos por la dirección de armamento de las FFAA, pero no hay aplicación real de las disposiciones legales así como del control de armas. Lo que se aplica es un incentivo económico para las entregas voluntarias de armas, operativo que no se acompañó de campañas de sensibilización a los civiles.

Con un antecedente de leyes obsoletas, desarme y control fallidos, en el año 2010 se presentan dos proyectos de Ley de armas:

1.- Proyecto del Gobierno	2.- Proyecto de la Oposición
<ul style="list-style-type: none"> - Presentado en septiembre de 2010 (vísperas de las elecciones de la Asamblea Nacional). - Es un proyecto del Ministerio del Interior y Justicia que presenta a la asamblea, mismo que no se aprueba aduciendo falta de tiempo para evaluación de su articulado. - Propone una nueva categorización de las armas y establece la diferencia entre el porte y tenencia, en espacio público y en la residencia. - Se establecen requisitos para obtener la licencia incluyendo exámenes psicológicos, edad mínima de 25 años, limita la tenencia a un arma por persona así como a 25 municiones para armas destinadas para la defensa, incluye un seguro de responsabilidad civil, y finalmente exige no poseer antecedentes penales policiales para obtener licencia. - Se prohíbe el porte de armas en espacios públicos. - Contempla el registro de las municiones, la destrucción de armas recuperadas y penas relacionadas a violaciones a la ley del porte de armas, los usos inadecuados de las armas, porte y tenencia ilícitos. - La sanción por portar un arma sin licencia tiene sanción de 6 a 8 años de privación de la libertad. 	<ul style="list-style-type: none"> - La oposición presenta un proyecto de ley de desarme también en el 2010, centrado en el propósito de entrega voluntaria para lograr el desarme a través de campañas masivas. - La propuesta de la oposición se asentó en el desarme: el desarme civil voluntario y el canje de las armas por oportunidades, la indemnización. - Contempla una campaña nacional de concientización a la ciudadanía para el desarme. Propone la creación de un comité para coordinar las campañas de desarme.

Actualmente los dos proyectos se encuentran para análisis en la comisión presidencial para el desarme, hacen parte de esta comisión representantes tanto del oficialismo como de la oposición. A partir del 2010 es más evidente el reclamo de la sociedad civil para el control de armas y desarme. A pesar de que el contexto es muy polarizado, las partes se han puesto de acuerdo en la necesidad de una ley de control entre la oposición y el oficialismo.

En mayo de 2011 año se instala la comisión presidencial para el control de armas y desarme con representantes de universidades, ONG, un diputado de la oposición, y uno del oficialismo, de la dirección de armamentos de la FFAA, director de la policía nacional, ministros y viceministros. Lo que se ha concebido es una investigación para consolidar y revelar datos sobre el impacto de las armas.

CASO ECUADOR

Existen variadas interpretaciones o lecturas que buscan dar explicación a la tendencia ascendente de la tasa de homicidios en Ecuador. No obstante, la que mejor integra las diferentes explicaciones es aquella que relaciona a la violencia en éste país con las prácticas de crimen organizado que se vienen fortaleciendo en este país en los últimos veinte años y que se vincula con la inmersión de sus

actores ilegales, cada vez más evidente, en los mercados ilegales globales.

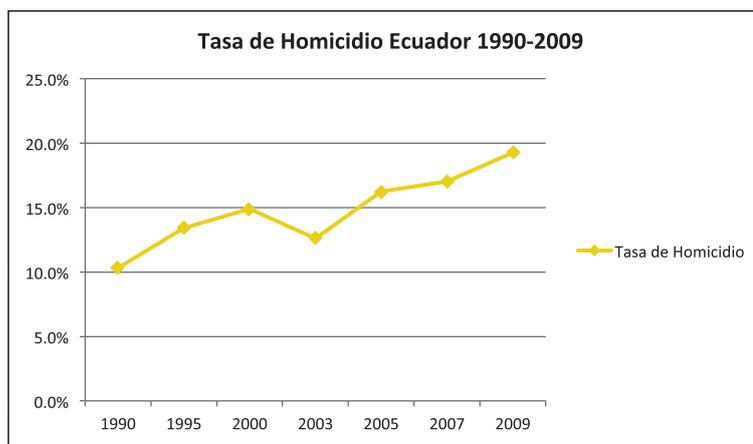
El telón de fondo del paulatino fortalecimiento de la criminalidad organizada en Ecuador, como en otros países de la región, es la denominada “guerra contra las drogas”, la cual potenció factores externos como por ejemplo el hecho de que el Plan Colombia y la política de seguridad democrática fortaleciera las fuerzas armadas de ese país para el control y combate al narcotráfico (del que se usufructúan variados actores ilegales de ese país) que generó la búsqueda de nuevos territorios de los actores ilegales para re-articular las redes de este negocio.

Por su parte, Ecuador viene estabilizándose como un país procesador y de exportación de alcaloides por sus diferentes puntos de salida al Pacífico pero también por su conexión a diferentes países suramericanos por medio de su Amazonia. Esto implica la disputa de rutas por parte de diferentes actores ilegales.

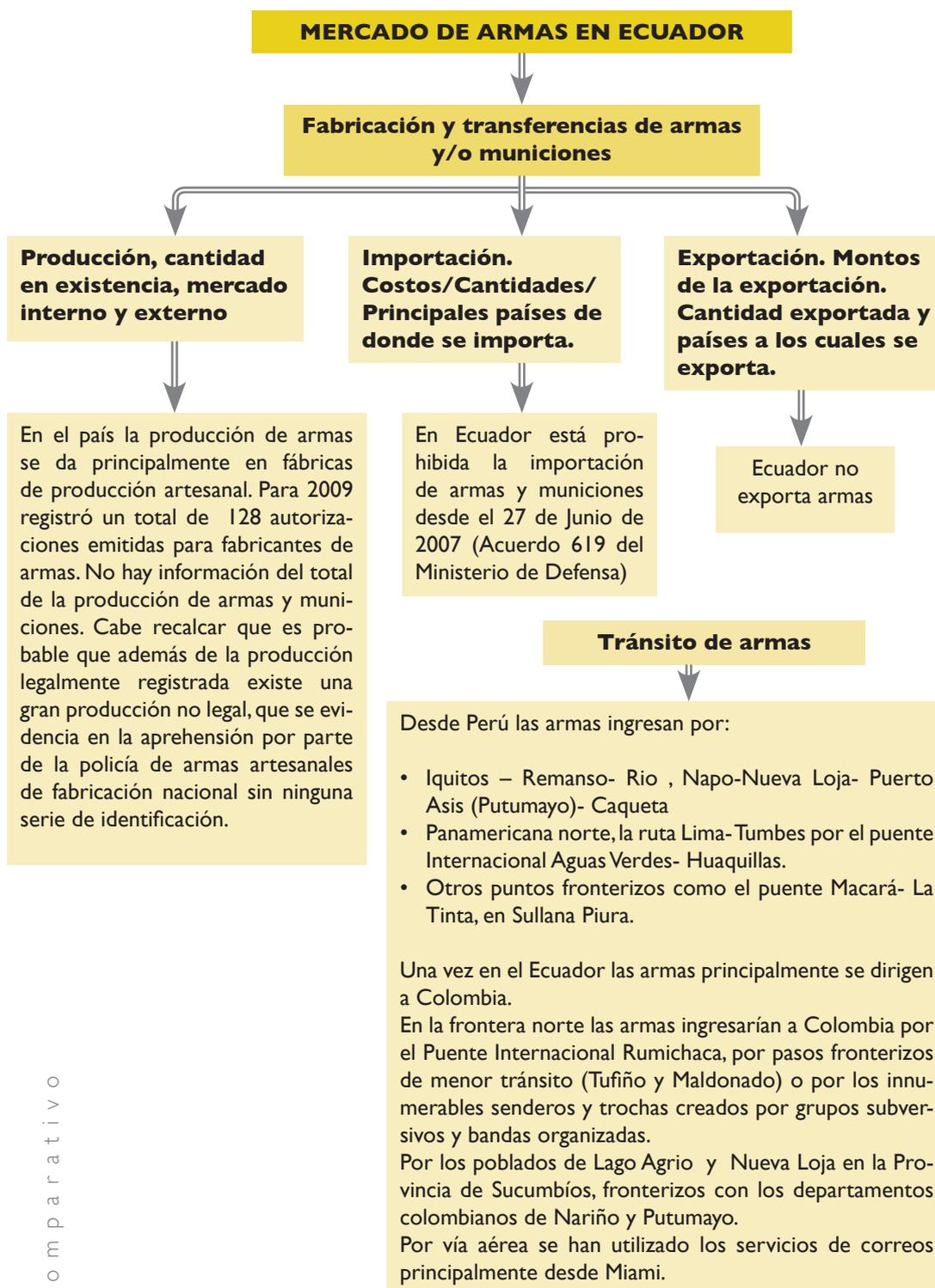
Por tanto, el incremento de la tasa de homicidios se le puede atribuir a una mayor actividad de la delincuencia organizada, al aumento del tráfico de drogas, a las elevadas tasas de uso indebido de drogas y alcohol, la creciente práctica de los ciudadanos de recurrir al sicariato como medio para resolver los conflictos, la ineficiencia de instituciones estatales de policía y deficiencias del sistema de justicia penal.

De allí que no es gratuito que las iniciativas estatales en el tiempo reciente han estado encaminadas al fortalecimiento de la Policía Nacional en cuanto a equipamiento y capacitación, y de reforma del código penal y de la creación de un Código orgánico de entidades de seguridad ciudadana.

Elaborado por URVIO, tomado de Carrión (2011) y de alertamerica.org



Comparativo



LEGISLACION
Armas registradas por condición de tenencia y portación (manos de particulares)

En junio de 2009 se prohíbe el porte de armas por parte de personas naturales, y se trasfiere la facultad de otorgar permiso de armas de las Fuerzas Armadas a la Policía.
 Desde el 15 de Septiembre de 2009 hasta el 14 de abril de 2011 la Policía ha registrado:

- Permisos a personas naturales 3068.
- Permisos a compañías de seguridad 25755.
- Total 28, 823

El 28 de Abril de 2011 queda derogado el acuerdo interministerial 001 y regresando la potestad de autorización y registro de armas a las Fuerzas Armadas.
 En Junio de 2011 el diario el Comercio en el artículo "Solo el 20 % de las armas ingresó a la policía", se afirma que hasta mediados de 2009 las Fuerzas Armadas registraron en el país 170 .000 armas de fuego, y que en los dos años que asumió la policía se registró "solamente el 20% del armamento legal". "Desde el 1 de agosto del 2009 hasta el 31 de mayo de este año, la UTCA registró 34 452 armas..."

Armas Ilegales

En el Ecuador existen aproximadamente alrededor de 300 mil armas de fuego ilegales, si es que se considera que por cada arma legal circulan 2 ilegales.

Armas destruidas

Armas destruidas por años:

Año	No. Armas	No. Explosivos	No. Municiones	No. Accesorios
2003	3.982	507	101.545	9.772
2004	2.324	761	60.955	10
2005	1.862	1.354	15.481	563
2006		3.764, 8. 127	26.322	214
2007	3.587	46	50.428	155
2008	4.844	946	76. 553	207
2009	1.158	22	100. 158	100

Requisitos de tenencia y/o portación

Debido al reciente retorno de facultad para dar permisos para porte y tenencia de armas al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Departamento de Control de Armas), los requisitos actuales no se han definido aún.
 Los requisitos que exigía la policía para la recalificación de permisos de tenencia de armas de fuego para personas naturales eran:

- Solicitud de recalificación
- Certificado de antecedentes penales actualizado
- Cédula y papeleta de votación
- Original y dos copias de papeleta de depósito de USD 44,80 , por cada arma de fuego.
- Planilla original o copia del pago de algún servicio básico.
- Dos fotos, una de frente y una de perfil.

Uso deportivo:

- Certificado de ser socio activo de un club de tiro, caza y/o pesca.
- Original y copia a color del carnet emitido por el club.

LEGISLACIÓN

Marco Jurídico Internacional	Marco Jurídico Nacional
<ul style="list-style-type: none"> • Compromisos de Oslo sobre violencia armada (12/05/2005) • Declaración de Ginebra sobre violencia armada y desarrollo (2007) • Programa de acción para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras (Julio, 2001) • Convención Interamericana contra la fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA, 11/14/1997) • Plan andino para prevención, combate y erradicación del tráfico de armas ligeras y pequeñas en todos sus aspectos (Decisión 552, 25/06/2003) • Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos (15/11/2000, Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones) • Instrumento Internacional de rastreo y marcaje (ITI, 2005) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios (R.O. No. 311, 7/11/1980) y reglamento respectivo (publicado en el Registro Oficial No. 32 del 27 de Marzo de 1997). El 20 de octubre del 2000 fue expedido el vigente “Manual de Procedimientos para la Gestión de los Órganos de Control de Armas, Explosivos, Municiones y Accesorios” • Ley Orgánica de Aduanas (Ley No. 99, R.O. 359, 13/07/1998). • Ley Orgánica de la Defensa Nacional (R. O. No. 04, 19/01/2007) • Ley de Vigilancia y Seguridad Privada (R.O. No. 130 del 22/07/2003), Reglamento a la ley de vigilancia y seguridad privada • Ley Reformatoria al Código Penal y a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de armas, municiones, explosivos y Accesorios (18/07/2006) • Decreto Ejecutivo 1573, Reformas al Reglamento (05/02/2009) • Acuerdo del Ministerio de Defensa No. 619 (11/06/2009) • Acuerdo Interministerial 001 (30/06/2009) • Ley de Seguridad Pública y del Estado (24/07/2009) • Decreto 749 (28/04/2011)

Coalición Latinoamericana para la prevención de la violencia armada (CLAVE).

El instrumento normativo más reciente que hace referencia al control de armas en el Ecuador es el Decreto Presidencial N. 749 que define la creación de un Consejo Sectorial de Seguridad, como organismo de la función ejecutiva responsable de la coordinación, seguimiento, proposición y evaluación de las políticas, planes, proyectos, programas y acciones vinculadas al control de armas de fuego. Es importante destacar que no se prevé la participación de sociedad civil en lo referente a prevención y control de armas de fuego y municiones.

Para cumplir con sus atribuciones en Consejo Sectorial cuenta con un Equipo Técnico conformado por delegados de:

- Ministerio de Coordinación de Seguridad
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración

- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
- Secretaría Nacional de Inteligencia
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
- Comandancia General de Policía
- Servicio Nacional de Aduana del Ecuador

Requisitos de tenencia y/o portación:

Hasta abril de 2011, la Unidad Técnica de Control de Armas de la Policía Nacional era la encargada de la recalificación y emisión de permisos de porte y tenencia de armas de fuego en virtud de las disposiciones contenidas en el Acuerdo Interministerial No. 001 del 30 de junio del 2009. Pero a partir de la promulgación del Decreto Presidencial N. 749, que deroga expresamente el Acuerdo 001, esta facultad retorna a la competencia del

Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, sin que se hayan definido los requisitos que actualmente se exigen para otorgar permisos de porte y tenencia de armas de fuego. La policía exigía, además de los documentos de identidad de la persona solicitante un certificado de antecedentes penales. □

Bibliografía

- Alston, Philip (2011). Informe del relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.
- Ávila, Ariel (2010). La guerra contra las FARC y la guerra de las FARC. *Revista Arcanos*. N° 15, 4-21.
- Carrión, Fernando (2011). En el límite de la vida: “La violencia fronteriza”. En: Fernando Carrión y Johanna Espín (Coords.), *Relaciones Fronterizas: encuentros y conflictos* (1. Ed. 77-117), Quito: FLACSO-IDRC.
- CLAVE (2010). Informe del 4 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.clave-lat.com/verdocumento.php?iddocumento=8LW6I6J705MA7HZ9>, visitado el 14 de noviembre de 2011. (A)
- , *Diagnóstico básico en materia legislación y acciones con respecto a Armas de fuego y Municiones. Informes por país*. Recuperado el 20/10/2011, de: <http://www.clave-lat.com/index.php> (B)
- Fleitas, Diego M. (2009). El tráfico de armas en Latinoamérica: Características y Problemas de las Exportaciones e Importaciones de Armas y Municiones entre 1994 y el 2006. Asociación para Políticas Públicas: Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2010). Datos oficiales sobre violencia en Colombia. Informe Forensis. Disponible en <http://www.medicinalegal.gov.co>
- Leal, Francisco (2006). Políticas de seguridad: de improvisación en improvisación. En Francisco Leal Buitrago, *En la encrucijada*. (1ª. Ed., 513-544), Bogotá: Norma.
- Observatorio de seguridad Ciudadana de la OEA (2011). *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011*, Recuperado el 20/10/2011, de www.alertamerica.org.
- Rojas, Diana (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Análisis político*, N° 57, 85-105.
- Small Arms Survey (2011) (A). Disponible en: <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets.htm>, visitado el 26 de octubre de 2011.
- (B). Estimating civilian owned firearms. *Research notes – Armed actors*. N° 9. Disponible en: <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets.htm>
- UN-LIREC Y SweFOR. Seminario de APL Perú, Lima del 27 al 30 de septiembre de 2011
- Vranckx, An, (2009). *Rastreo de armas*. Bogotá, Universiteit Gent, Kingdom of Belgium, Fundación Ideas para la Paz.



Entrevista

Foto por: Diego Fleitas, APP

Entrevista a Roberto García Moritán¹

■ Alejandra Otamendi y Jaime Erazo

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

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

Esas preocupaciones, aunque legítimas, no siempre suelen tener en cuenta la importancia que reviste la universalidad en materia de seguridad internacional, y, en gran medida, esa aspiración está relacionada con la norma del consenso. La regla del consenso no es un obstáculo para la negociación de tratados en el marco de Naciones Unidas, como lo prueba el TNP² o la Convención de Armas Químicas. Lo mismo se podría decir respecto

del CTBT³. El tema, en definitiva, es la existencia de voluntad política. Los problemas que enfrenta hoy la Conferencia de Desarme son de distinta naturaleza al TCA y se refieren a la problemática de balance de poder nuclear entre las naciones poseedoras de estas armas. Aunque es lamentable la parálisis que enfrenta ese foro, no es sólo una cuestión de veto, por cuanto la problemática, a mi entender, es más compleja. El caso de las minas antipersonales es también diferente y, al salir del esquema multilateral de Naciones Unidas, adolece del elemento de universalidad, que es esencial para la efectividad de un instrumento de desarme y cuestiones conexas. En mi opinión, el esfuerzo que implican las negociaciones en Naciones Unidas es siempre preferible a otras opciones o variantes, aun cuando son más lentas y, en ocasiones, complejas, ya que lo que se procura es que las mismas involucren a los actores relevantes con respecto a las armas o a los tipos de armas que se busca negociar o incluir. Las complejidades y sensibilidades de esas negociaciones son evidentes, por cuanto hacen a las percepciones de seguridad de los Estados, pero el resultado final a través del consenso tiene una fortaleza y una legitimidad que resultan esenciales en materia de seguridad internacional. Las negociaciones del TCA, en mi opinión, resultan esenciales por cuanto las obligaciones del futuro instrumento se refieren a comportamientos que estarán fundados en medidas de implementación de carácter nacional que requieren que todos los países intervengan. Para que el tratado sea efectivo, siempre es importante que todos los Estados estén convencidos de los objetivos prácticos y políticos que se persiguen. En ese sentido, el consenso es importante.

1 Ex viceministro de la República Argentina.

2 Tratado de No Proliferación Nuclear.

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

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

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

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

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

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

¿Hay una postura sudamericana unánime con respecto al TCA?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Otras iniciativas internacionales

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

que desde 2001 se ha logrado avanzar en estos temas?

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

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

En el marco hemisférico, la OEA⁴ ha hecho una labor destacada, como lo puede demostrar la legislación adoptada por muchos países. Lo mismo ocurre en ámbitos subregionales, como el Mercosur⁵. En general, las elaboraciones multilaterales contribuyen a los esfuerzos de los Estados en sus decisiones internas, y hay muchos ejemplos en ese sentido. En gran medida depende de la situación particular de cada región. En África, los esfuerzos subregionales también son importantes, tal como lo reflejan algunas iniciativas específicas.

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

4 Organización de Estados Americanos.

5 Mercado Común del Sur.

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

Control de armas en América Latina

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

Entiendo que sí. La experiencia en las negociaciones específicas en el marco de la OEA y la consideración temática en organismos subregionales —sea Unasur⁶ o Mercosur— ponen de manifiesto una vocación regional genuina para tratar estos temas y asegurar su adecuada implementación nacional. Lo mismo se podría decir de acciones encaradas en América Central y por el CARICOM⁷. Diría que América Latina y el Caribe en su conjunto abordan la cuestión no sólo con gran responsabilidad, sino con una actitud de particular interés y espíritu cooperativo. En este tipo de flagelos, la cooperación regional es esencial, y éste es uno que se encuentra muy vivo en toda la región.

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

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

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

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

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

6 Unión de Naciones Suramericanas.

7 Comunidad del Caribe.



Reseña

Foto por: Diego Fleitas, APP

de 16.356 casos de 1997 al 2005. Dicha cifra está compuesta por 12.790 homicidios, 3.448 suicidios y 118 accidentes. El porcentaje de uso de armas de fuego fue del 80,4% en los homicidios y del 38,9% en los suicidios de la Provincia. Es de destacar que estos porcentajes son mayores que los de la Argentina sin la Provincia, los que fueron un 58% en los homicidios y un 31% en los suicidios. La gran mayoría de las víctimas de homicidios y suicidios son hombres, de los cuales 79 % son jóvenes de entre 15 y 19 años. En Argentina, la cantidad de muertes con armas de fuego fue de 31 043 entre 1997 y 2005. En el año 2004, de un total de 1 582 imputados, el 91% fueron de sexo masculino y un 46%, menores de 24 años.

Las armas de fuego son un instrumento de violencia contra las mujeres. Son a menudo utilizadas para intimidar y, así, facilitar violaciones y otros tipos de violencia física o psicológica contra ellas. La provincia de Buenos Aires no sólo no fue una excepción a la escalada de delito y violencia ocurrida en la Argentina, sino que fue uno de los componentes que principalmente la explican. Las armas no son un factor de protección. Directa (a través de accidentes o fatalidades interpersonales) o indirectamente (a través de robos o hurtos) se vuelven en contra de dueños y de la sociedad en general.

El grupo de los jóvenes es el que tiene mayor cantidad de víctimas. Podríamos desarrollar varias hipótesis vinculadas a este fenómeno, incluidas la crisis económico-social, posibles epidemias de consumo de drogas, cambios en los patrones de sexualidad, desordenes alimentarios (por ejemplo, anorexia) y un mayor acceso a las armas de fuego por parte de los adolescentes. Es de notar que el porcentaje de uso de armas de fuego en hechos de violencia es notablemente mayor en la provincia de Buenos Aires (donde un 58% de los homicidios y un 31% de los suicidios son cometidos con armas de fuego) que en el resto del país. El porcentaje en el caso de los hombres pertenecientes al

citado grupo es del 89,6% y en las mujeres es el 77,4%; se encuentran asociados altos niveles de violencia.

Municipios de la provincia de Buenos Aires

Respecto a los hechos de violencia y uso de las armas de fuego en los municipios de la provincia, claramente ocurre que los municipios de poca población y del Interior tienden a tener tasas altas de suicidios y niveles más bajos de homicidios; mientras que en los municipios de más población y del Gran Buenos Aires tiende a haber tasas más bajas de suicidios y más altas de homicidios.

En el primer capítulo, el autor concluye que el porcentaje de uso de armas de fuego en homicidios y suicidios está vinculado a la cantidad de población de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires. Las muertes con armas de fuego de intención no determinada nos hacen suponer que la gran mayoría son efectivamente homicidios y otros casos reportados en los municipios de Argentina quizás podrían ser explicados por una mayor cantidad de homicidios en ocasión de robo o una dinámica de violencia y lucha entre bandas en ciudades grandes, desempleo, necesidades básicas insatisfechas, etc. Para el autor, una de las políticas de control de armas es cerrar las fuentes del mercado ilegal, a través de la mejora del control de los arsenales públicos, de las armas incautadas y de la fabricación y el comercio de armas.

El capítulo II (“Dime con qué armas andan, y te diré qué campaña quieres”, [pp. 39 – 64] está dividido en cuatro partes: en la primera se analiza el perfil de las armas con pedido de secuestro o secuestradas (141 431 casos). La segunda parte analiza el perfil de la base de armas decomisadas (2 999 casos); esto es, las que llegan al final del proceso judicial. En la tercera parte se analiza la distribución geográfica de las armas de usuarios individuales particulares con pedido de secuestro. Por último, se sugieren recomendaciones para

el Programa Nacional de Entrega Voluntaria en función del análisis de los datos.

El autor define algunos conceptos:

- **Armas de fuego con pedido de secuestro:** Armas sobre las que existe un pedido de incautación por parte de autoridades judiciales, policiales, etc.
- **Armas secuestradas:** Armas incautadas por autoridades policiales en flagrante delito, en operaciones policiales o encontradas en el lugar de un hecho delictivo.
- **Armas decomisadas:** Armas sobre las que ya existe una decisión judicial sobre su vinculación a un delito y sobre su destino final (destrucción, donación al Estado, etc.).

En la Argentina existen 2 240 000 armas en manos de particulares, de las cuales en el Registro Nacional de Armas figuran como registradas 1 140 000 armas. Las armas en los hogares no sólo no funcionan como instrumento de disuasión/impedimento del delito, sino que, una vez robadas, son utilizadas por los delincuentes para perpetrar más crímenes.

El capítulo III (“Homicidios, suicidios y uso de armas de fuego en las provincias argentinas”, [pp. 65 – 88] analiza el alcance y las diferencias del problema de la violencia y el uso de armas de fuego, y realiza, así, un aporte a la comprensión integral del problema. Las principales víctimas de homicidios son hombres (86%) y jóvenes (en particular los que tienen entre 20 y 24 años). Casi 200 niños de hasta 14 años murieron en accidentes con armas de fuego. Hay grandes variaciones de las tasas de homicidios entre las provincias de Chubut, Neuquén y Santa Cruz y la Ciudad de Buenos Aires. Desde Durkheim en adelante, numerosos estudios han intentado explicar el suicidio mediante variables, tomando el modelo desarrollado por Judd *et ál.* (2006), que conecta los niveles micro, meso y macro

de análisis, se inspira en el de Macintyre e incluye variables de composición, contextuales y colectivas.

Esta investigación conjunta de Viva Rio y la Universidad de San Andrés revela una primera conclusión: hay muchas armas en circulación en la provincia de Buenos Aires, y de forma directa o indirecta éstas son responsables de la victimización de la ciudadanía. Como en otras partes del mundo, la racionalización de la posesión de armas se define fundamentalmente en el contexto de una política estatal. El Estado tiene un rol central: establecer la colaboración gobierno-sociedad civil. Más aún, la buena Ley de Armas argentina limitó la capacidad de reacción tanto del Estado como de la sociedad cuando, estrechamente vinculadas al auge de la inseguridad y la delincuencia, las armas empezaron a mostrar su aspecto problemático. Una de las principales políticas de control de armas consiste en cerrar las fuentes del mercado ilegal, mejorando el control de los arsenales públicos, de las armas incautadas y de la fabricación y el comercio de armas. A su vez, es muy importante que haya un muy estricto y razonable control del acceso legal a armas de fuego por particulares, no solo por los riesgos de hechos de violencia que con llevan decenas de miles de dichas armas terminan en el mercado ilegal. □

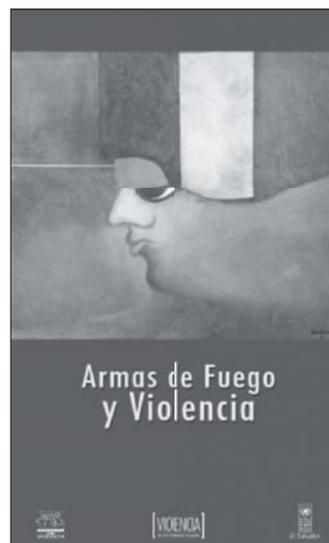
PNUD (2003). *Armas de fuego y violencia*. El Salvador: PNUD

■ Rachel Sénat¹

Se trata de una investigación sobre las armas de fuego en El Salvador, el país más densamente poblado del continente americano. Los autores empiezan señalando la amplitud de la violencia en El Salvador, que es tanta que existen ya muchos estudios sobre el tema. Tuvieron en cuenta dos factores esenciales de la violencia: la delincuencia y la inseguridad ciudadana; las armas de fuego forman parte esencial, al juicio de los autores, de esos factores. El estudio forma parte del proyecto para el fortalecimiento de los mecanismos de control de armas de fuego en el país.

Las hipótesis del estudio son las siguientes. Por un lado, aunque las armas de fuego no constituyen la causa fundamental de la violencia, juegan un papel muy importante en la prevalencia, en la magnitud y en la letalidad de la misma; por el otro, las armas constituyen un instrumento de violencia en contra de otros y en contra de sí mismo. El principal objetivo del estudio es estudiar la dinámica y el impacto de las armas de fuego para generar información que permita orientar las políticas y las acciones a fin de reducir y controlar las armas de fuego y su impacto sobre la violencia en El Salvador. En ese sentido, los autores se pusieron estos objetivos secundarios:

¹ Trabajadora social. En Haití, trabajó en "Ayuda Médica Internacional" como educadora social con niños de la calle, en "Save the children" con niños desfavorecidos, y en "Plan International" como coordinadora de proyecto. En CARE Internacional trabajó como encargada de capacitación a padres de niños afectados por el sismo. Actualmente es estudiante de maestría en Desarrollo de la Ciudad en FLACSO Ecuador.



- Establecer el impacto de las armas de fuego en la violencia en El Salvador.
- Explorar las actitudes, las opiniones y las normas de los salvadoreños en torno al uso de las armas de fuego como instrumento de seguridad.
- Establecer las formas de comercialización y el acceso, tanto legal como ilegal, a las armas de fuego que llegan a manos de civiles, y sus implicaciones económicas para el país.
- Establecer qué tanto contribuye el marco normativo vigente a la armamentización de los ciudadanos.
- Evaluar la capacidad de las instituciones de seguridad pública para regular y controlar la circulación de armas de fuego en El Salvador.
- Conocer cuáles son las opiniones, propuestas y perspectivas de los funcionarios encargados de ejecutar y/o promover las políticas de seguridad

pública en torno al problema de las armas de fuego.

- Formular recomendaciones sobre políticas en el tema de las armas de fuego.

Intentando examinar los factores más relevantes que intervienen en esta dinámica, desde las causas que llevan a que la gente quiera amarse hasta las que intervienen en la manera en que la gente utiliza las armas de fuego, los autores utilizan una metodología que consiste en varios enfoques. El informe de la investigación se expone en seis capítulos. El marco teórico y el marco metodológico del estudio se hallan en el primer capítulo; el resto de capítulos presentan los resultados según un orden lógico.

1. Recoger los informes de estadísticas de la violencia que están disponibles a través de las instituciones en relación con la seguridad pública y la administración de justicia en el país.
2. Procesar los expedientes de novedades delincuenciales que lleva la Policía Nacional Civil (PNC) para el año 2000.
3. Realizar una encuesta nacional para recoger las opiniones de los ciudadanos sobre la utilización de las armas de fuego con una muestra de más de 2 400 adultos.
4. Conducir una serie de entrevistas con funcionarios públicos, empresarios y generadores de opinión pública con el propósito de entender cómo funcionan los sistemas de regulación y de control de armas de fuego en El Salvador.
5. Llevar a cabo varios grupos focales con representantes de la PNC, comerciantes legales de armas y ciudadanos que tienen armas, con el propósito de recoger sus opiniones sobre el rol de las armas en la violencia y el desempeño de las instituciones en el control de las mismas.

6. Desarrollar la técnica de los puntos centinela en las salas de emergencias de dos hospitales del área metropolitana de San Salvador.

Las armas de fuego constituyen un elemento desestabilizador en El Salvador por tres razones:

- No existe ningún control estatal efectivo sobre el volumen total de armas circulantes.
- Existe un fuerte tráfico de armas ilegales que se escapa del control de las instituciones nacionales.
- Es algo muy cotidiano el frecuente uso de armas en actividades delincuenciales de todo tipo.

Más de 450 mil armas son propiedad de civiles en El Salvador. En efecto, al menos el cuarto de los hombres tienen en su posesión armas de fuego. Un poco más del 60% de las armas son ilegales, puesto que no están registradas por las autoridades; sólo 175 mil armas lo están. El hecho de que haya tantas armas de fuego en manos de civiles se puede explicar así:

- Los remanentes de los arsenales utilizados en el conflicto bélico llegaron a manos de civiles.
- Existe un fuerte comercio legal e ilegal de armas que se volvió más fácil tras la posguerra.
- Hay una carencia de controles efectivos y estrictos a la importación de armas en años recientes.
- La acción de las instituciones nacionales relacionadas con la regulación, el control y la fiscalización de las armas de fuego resulta débil.
- Existe una ética social de la violencia entre amplios sectores de la población, la cual privilegia el uso personal de armas como forma de enfrentar las amenazas.

En 1999 se aprobó una nueva ley sobre las armas de fuego; a pesar de ser la ley la más elaborada, tiene algunas lagunas, puesto que dejó abiertas las posibilidades para que quienes lo deseen posean armas de fuego y las usen para cualquier propósito. La Asamblea Legislativa aprobó también muchos decretos para permitir la matricula de armas y hacer que sólo las autoridades posean armas de fuego, pero resultó que éstos estimularon el contrabando y el comercio ilegal de armas de fuego en El Salvador, y muy posiblemente en toda la región latinoamericana. Los autores evocan también la posibilidad de que, en la importación legal de las armas, durante los procesos aduaneros, ciertas armas sean robadas o desaparecidas. La manera en que se hacen los requisitos para la matricula y las licencias de tenencia o de portación de armas se revela irregular e insuficiente. En la práctica no se aplican los propósitos de la ley para impedir que las armas de fuego lleguen a manos de cualquier persona.

La prueba balística y otros mecanismos de control de armas, de investigación y de prevención de delito son netamente inoperantes. Además, las instituciones no son capaces de utilizar esos mecanismos para resolver ni prevenir los crímenes: les faltan recursos humanos y técnicos. Entonces, no se puede contar con los esfuerzos de control de armas en El Salvador como forma de combate contra la impunidad.

Los problemas de coordinación entre las instituciones que tienen a cargo el control y la regulación de armas de fuego son bastante serios. No obstante, hay que señalar que se han hecho esfuerzos importantes para mejorar la coordinación entre tales instituciones. Se encuentran problemas sobre todo en las dificultades para compartir informaciones, en la existencia de áreas de trabajo ocultas para los funcionarios y en la ausencia de recursos técnicos y humanos que optimicen el trabajo coordinado de control, regulación, supervisión y penalización del uso ilegal de armas.

Un número importante de la población, aunque no sea mayoritario, considera a las armas de fuego como el instrumento adecuado para la autodefensa. Un poco más del 40% de la población, sobre todo los hombres y los campesinos, lo ven así. Sin embargo, según los análisis, esa forma de defensa constituye una normalización del uso de la violencia como medio para resolver conflictos. En buena parte, algunas condiciones históricas de socialización y de cultura han favorecido la afición por las armas. Por otro lado, las condiciones para que una persona quiera poseer armas de fuego son relativamente sencillas (vivir en la zona rural, haber sido víctima de un hecho delincencial recientemente, poseer sentimientos de inseguridad, mirar las noticias en la televisión y, sobre todo, pensar que la violencia es justificable como forma de defensa y como modo legítimo de mantener el orden y el control social).

En los últimos años, más del 65% de los homicidios que se han cometido en el país han sido con armas de fuego, y cerca del 70% de los asaltos y robos reportados por la PNC se han llevado a cabo utilizando asimismo armas de fuego. Además, el 50% de los delitos ocurridos con armas de fuego se han cometido con armas de fuego debidamente registradas por las autoridades de El Salvador.

En el estudio se encuentra que la utilización de armas de fuego aumenta más que otros tipos de armas la probabilidad de la muerte de alguna persona en caso de violencia: durante el año 2000, la probabilidad de muerte de una persona que utilizó un arma para defenderse de un acto de violencia se estimó cuatro veces mayor que la de otra persona que no intentó hacerlo. Las personas que utilizaron armas de fuego para su autodefensa en caso de asaltos o robos fueron 48 veces más susceptibles de muerte que otras que no intentaron defenderse. Ese mismo año, cada vez que las personas utilizaron armas de fuego para su

protección y defensa personal, en el 65% de los casos la persona resultó agredida, herida o muerta. En el 33% de aquellos casos no pasó nada. Según el estudio, la mayoría de víctimas del uso de las armas de fuego son hombres jóvenes.

Para concluir el informe de la investigación, se hacen algunas recomendaciones fijando tres ámbitos de acciones:

1. La reducción de la oferta de armas de fuego. Eso toca la responsabilidad de la Asamblea legislativa.
2. La disminución de la demanda de armas de fuego. Esto se puede hacer de cuatro maneras: la vulgarización de los resultados del estudio, la organización de campañas públicas regulares de concientización bajo control de la PNC, la integración de nuevos contenidos sobre la violencia en la educación y la elevación del precio y de los impuestos a las armas.
3. El mejoramiento del control y la fiscalización de las armas, modificando los marcos regulatorios para facilitar la coordinación y el fortalecimiento de las instituciones. □

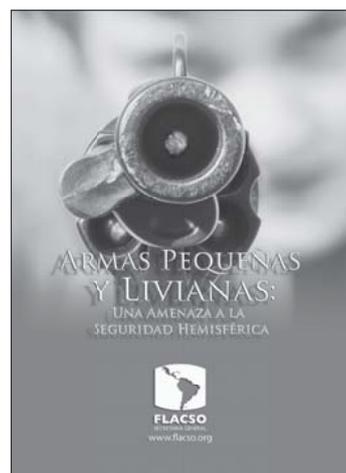
Sáenz Breckenridge, M. S. (comp.) (2008). *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*. San José de Costa Rica: FLACSO.

■ Smail Chevalier¹

Se trata de una investigación sobre la problemática la amenaza de las armas pequeñas y armas ligeras en diferentes partes de América. En este sentido los estudios revelan que en la América Latina, los países se enfrentan a graves problemas sociales o económicos, la inseguridad y la violencia relacionada con los conflictos armados se enfrentan a graves problemas sociales o económicos, la inseguridad y la violencia relacionada con conflictos armados. Según los investigadores, que estudian un tema tan complejo y de gran actualidad, sigue siendo para afirmar, jamás los países de la región se encuentran en una situación de conflicto entre Estados, donde usan las armas nucleares al igual que otros países desarrollados., esto significa que el nivel de inseguridad en la región no es una amenaza para el mundo y pretenden hacer esta suposición general para desarrollar su investigación sobre este tema: América Latina es una región del mundo que presenta el mayor impacto negativo por la proliferación y mala utilización de armas pequeñas y livianas, dada su principal asociación con la criminalidad común. Sin embargo, también es una zona con grandes oportunidades de disminuir el impacto que esta tienen sobre el desarrollo y las personas. Es decir, uso de armas pequeñas y ligeras en América Latina tiene un impacto negativo en la economía, la seguridad, los sistemas de salud, la inversión.

En general, este estudio destaca la prevalencia de homicidio y la violencia armada en

¹ Economista. Estudiante de maestría en Desarrollo de la Ciudad por Flacso Ecuador



diferentes partes de América. De esta forma la incapacidad de los Estados para controlar la producción, exportaciones, importaciones, transferencia o posesión de armas de pequeño calibre - Los Estados deben adoptar una serie de iniciativas a nivel internacional, destinadas a fortalecer y armonizar sus leyes y las capacidades de control y fortalecer su cooperación para hacer frente con mayor eficacia los problemas del tráfico, especialmente en su dimensión transnacional.

Los principales objetivos de esta investigación son:

Mostrar como falta de control de las armas pequeñas y livianas en el hemisferio occidental tiene un impacto negativo en cada país de la región. Y Para prevenir la violencia urbana producida de las armas pequeñas y livianas los autores sugieren un conjunto de recomendaciones relativas con ámbito: cultural, jurídico, operativo y político.

- Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.

- fortalecimiento de la capacidad de los Países Miembros para implementar medidas contra la fabricación, importación, exportación, transferencia, comercialización, intermediación, transporte, tenencia, ocultamiento, usurpación.

Índice del contenido del estudio

La siguiente fase de estudios enfocara más profundamente en países y subregiones en países específicas que detallaran capacidad y retos institucionales relacionados con la implementación de los controles sobre armas pequeñas. Cada autor que forma parte de esta investigación presenta en cada capítulo recomendaciones para retomar medidas efectivas y necesarias para el control transparente y efectivo de las armas pequeñas.

En el primer se discuten la problemáticas relativas de las armas pequeñas y livianas en América latina y caribeña en relación con las violencias urbanas y la evolución del fenómeno en cada subregión o en cada país en el contexto de crisis gobernabilidad.

- A. En segundo capítulo plantean los desafíos a la institucionalidad en el cono Sur al frente de las armas de fuego y violencia urbana. Los autores analizan el caso de cada país respectivamente: Chile, Argentina, Paraguay.

Este estudio informa que las informaciones sobre la situación de las armas en Chile por ejemplo la cantidad de armas registradas y las razones de su uso no permiten un análisis más completo; la seguridad y la delincuencia sobre la cual no paze haber información concluyente. La posesión de armas si parece influir en la sensación de temor, pues los grupos que adquieren armas son también los que se clasifican en menor porcentaje en alto temor. La justificación social de la tenencia de armas es un punto donde las empresas de seguridad privada juegan un rol perverso al poner énfasis en la carencia de respuesta por parte del Estado.

Argentina es el tercer productor más importante de armas de fuego en el hemisferio y un país afectado más cada vez por violencia social debido a su prolongada crisis política y económica. En argentina la situación de las armas tiene una consecuencia grava sobre los habitantes de la ciudad, en su caso con relación al control de las armas el investigador propone algunas acciones que pueden ser importantes a seguir:

- La aprobación de un régimen penal razonable e integral que incluya el delito de venta ilegal de municiones;
- La implementación de la Ley de Armas Incautadas,
- La mejora de los controles de arsenales de las fuerzas armadas y policías,
- para combatir el tráfico ilegal de armas es muy importante que la policía y sobre todo el poder judicial asuman un rol más proactivo en el tema.

En Paraguay: Ciudad del Este en la frontera paraguaya con Argentina y Brasil es bien conocida por ser un punto internacional para todo tipo de contrabando, incluyendo el de armas de fuego. Según la investigación Paraguay es el país con mayores niveles de corrupción en Sudamérica y esto crea condiciones perfectas para el tráfico ilegal de armas. Bandas criminales en Rio de Janeiro, Brasil, han sido encontradas con armas de fabricación brasileña originalmente exportadas legalmente a Paraguay y después reintroducidas al mercado negro brasileño

En Uruguay: De manera similar a Chile, Uruguay tradicionalmente ha experimentado bajos niveles de tráfico de armas y violencia. Los niveles de violencia y de uso de armas de fuego son bajos en comparación con otros países latinoamericanos, no dejan de ser preocupantes y hacen que sea necesario avanzar más en políticas de control de armas, ya que la proliferación y el acceso a dichas armas es un factor que facilita y agrava los hechos de violencia: la necesidad de aumentar la coordinación e inter-

cambio de información de todas las agencias competentes. Una medida que sería de suma utilidad, le daría transparencia al sistema y evitaría regateos de información.

- B. En el tercer capítulo se trata de la criminalidad, comercio ilícito y la practicas de control de armas de fuego en Brasil.

En el caso de Brasil el estudio afirma la participación activa del gobierno en las iniciativas internacionales de control de armas ligeras indica un cambio de postura en lo que se refiere al tema del comercio ilegal de las armas de fuego. Por otro lado, la análisis del estudio presenta Brasil como Brasil es el segundo país más importante en la producción de armas defuego en el hemisferio, con sus industrias bien desarrolladas en este sentido, exportando sus armas productos para diversos países.

Para combatir el comercio ilícito de armas de fuego el autor sostiene que hayas buenas prácticas de control de armas para disminuir en la región la tasa de la proliferación las armas pequeñas y livianas. Estas proposiciones son relativa al respecto, más transparencia en lo que concierne a la producción y exportación de las armas de fuego.

- C. En el capítulo cuarto se analizan la evolución de las disparidades en debate del fenómeno en América del norte: Canadá, estados Unidos y México.

En América del Norte, la situación es muy diferente. Países como Canadá, Estados Unidos y México han puesto en marcha un conjunto de dispositivos para tener un control efectivo sobre los armamentos, lo que es posible a través de una estructura bien organizada. Como Canadá es un productor de armas y municiones, los niveles de violencia urbana son relativamente bajos: 0,54% de los homicidios por cada 100 mil habitantes en 2004. De hecho, el verdadero problema es la alta tasa de suicidios con armas de fuego, cuyo índice de mortalidad es del 85%. Sin embargo, el modelo canadiense

es un éxito por el respeto del cumplimiento de las leyes y las políticas públicas orientadas a la prevención primaria, y por la participación de diversos agentes en los ámbitos de la salud, la educación, la religión y la economía.

- D. En el quinto capítulo se trata de la ebullición de la violencia armada en Centroamericana y Panamá. Se analizan el carácter transversal de la implementación de controles de armas pequeñas y livianas, adicionalmente en Guatemala, Salvador, Honduras, Nicaragua, costa Rica.

En América Central, la amenaza se caracteriza por diversos tipos de contrabando. La mayoría de estos países cumplen el papel de pasarela y entrega de armas para el resto de Centroamérica. Además, hay una falta de armonización de los procedimientos y requisitos para la concesión de licencias y para la portación de armas. En este sentido, los Estados son incapaces de proporcionar un resultado que pueda reducir la proliferación de armas de fuego, que es una amenaza para la seguridad regional. Por lo tanto, la mejor solución es eliminar el enfoque individualista y abordar la cuestión del punto de vista legal a través del código penal relacionado con el tema de la reforma, la seguridad y el Departamento de Justicia en la cooperación, la identificación y el intercambio de ideas. Según el estudio la Centroamérica del Triángulo Norte presenta características propias de posconflicto. Allí persiste un alto circulante de armas y municiones y una creciente inseguridad urbana motivada, especialmente, por la operación criminal y altamente violenta de las maras o pandillas juveniles. Específicamente, este último fenómeno arroja toda una discusión sobre derechos ciudadanos, seguridad y respuesta estatal. La proliferación de las armas pequeñas y ligeras constituyen un foco de riesgos para la gobernabilidad democrática y la seguridad en cuatro niveles: local, nacional, transfronterizo y regional. Conociendo la realidad centroamericana es preciso señalar cinco ejes de intervención.

- a. Legislación:
 - b. Fortalecimiento de las capacidades institucionales
 - c. Privatización de la seguridad
 - d. Formulación de políticas públicas a todos los niveles
 - e. Abordaje desde lo local
 - f. Concertación de iniciativas entre diferentes actores:
- E. En el capítulo seis se plantean los desafíos del control de armas en los países andinos con relación a las drogas, crisis institucional y limitación. Se trata de la situación y perspectiva de las armas de fuego en Colombia el caso de peruano.
- F. En el capítulo siete se plantea un incipiente debate de las armas de fuego en el Caribe como el caso de: Cuba, República Dominicana Puerto Rico y Haití.

Según la investigación, en el Caribe (Cuba, la República Dominicana, Haití y Jamaica) se enfrenta el problema de las armas pequeñas principalmente desde el punto de vista del narcotráfico, pero el caso de Haití demuestra la necesidad de esfuerzos más Integrales. Siendo un país de pos conflicto con una prolongada

crisis de gobernabilidad, Haití no ha logrado avanzar mucho en el tema del control de armas.

Actualmente, Jamaica está experimentando altos niveles de violencia y tal vez sea superado en el Hemisferio solamente por el istmo centroamericano y Colombia. El gobierno jamaiquino considera el decomiso de armas ilegales y el combate contra el tráfico ilícito como las dos actividades prioritarias para un control más efectivo.

El tráfico de armas livianas en el Caribe se asocia al tráfico de personas de forma indocumentada o ilegítima y al de sustancias prohibidas como la heroína y cocaína. Se podría decir que son actividades delictivas que comparten corredores comunes y cuentan con las mismas complicidades, lo que lleva a pensar la existencia de casos de corrupción a escala local. Adicionalmente, existen dinámicas asociadas con pandillas juveniles, especialmente en Jamaica y República Dominicana.

Conclusión: En resumen, América representa una amenaza regional en el ámbito de las armas pequeñas y armas ligeras, pero no una amenaza mundial. Este problema varía según el país o en función de la implementación de la política aplicada a fines para luchar contra este fenómeno. Desde entonces, se ha hecho mucho para reducir las tasas de violencia, suicidio y homicidio, al eliminar el contrabando. Este estudio, que se centra en estrategias para reducir la violencia armada, se inicia con una breve descripción de las tendencias en este tipo de violencia urbana armadas. La análisis de estos datos presentan que Si bien esta región presenta algunos asuntos relacionados con la operación del crimen organizado, pandillas de jóvenes y robos de diversos tipo, suicidios cometidos con armas de fuego etc. Análisis de los autores destaca los vínculos entre las pandillas, los mercados de drogas y la accesibilidad de las armas de fuego, por un lado, y la violencia armada, por el otro. Siempre que sea posible, el impacto de estos factores en las estructuras de la violencia es analizada en el en cada región de América latina. □

ÍCONOS 41

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año 15
No. 41
Septiembre de 2011
Cuatrimestral

DOSSIER

(Re)Pensar el archivo
Presentación del Dossier
María Elena Bedoya y Susana Wappenstein

Archivo, memoria e historia:
cruzamientos y abordajes
Eduardo Ismael Murguía

Archivo universal y derechos humanos:
un estudio visual sobre la dialéctica
de la mirada
Cristián Gómez Moya

Más allá de los fines del derecho:
expedientes, burocracia y conocimiento legal
Leticia Barrera

Del esoterismo al marketing:
aproximaciones en torno
a los archivos de la Comintern
Daniel Kersfeld

La experiencia de mujeres
con discapacidades
en los proyectos archivísticos
del siglo XXI
Dora Inés Munévar M.

DEBATE

Comentarios al dossier
“Nuevas instituciones democráticas y
participativas en América Latina”
Santiago Ortiz Crespo

TEMAS

Organizaciones y Problemas Sociales.
Una aproximación sistémica
Juan Pablo Gonnet

La práctica del fútbol entre mujeres
bolivianas en Sevilla.
Redes sociales,
trayectorias migratorias
y relaciones de género
Juliane Müller

Número anterior:

ÍCONOS 40: Nuevas instituciones participativas
y democráticas en América Latina

Próximo número:

ÍCONOS 42: Antropología visual

Incluida en los siguientes índices científicos: CLASE, e-revist@s, DIALNET, DOAJ, FLACSO-Andes, Fuente Académica-EBSCO, HAPI, Informe Académico, LATINDEX, RedALyC, Sociological Abstracts, Ulrich's Periodical Directory.



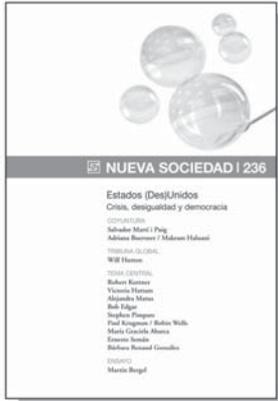
FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Ventas y suscripciones: La Librería - FLACSO (lalibreria@flacso.org.ec)

Canjes: Biblioteca FLACSO (biblioteca@flacso.org.ec) • **Información y colaboraciones:** (revistaiconos@flacso.org.ec)

Revista Íconos: www.flacso.org.ec/html/iconos.html



Estados (Des)Unidos

Crisis, desigualdad y democracia

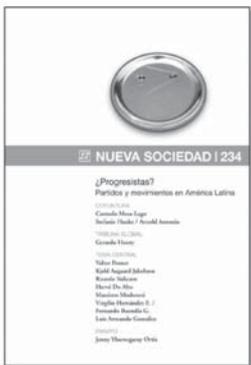
236
NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2011

COYUNTURA: **Salvador Martí i Puig**. «Pienso, luego estorbo». España: crisis e indignación. **Adriana Boersner / Makram Haluani**. Moscú mira hacia América Latina. Estado de situación de la alianza ruso-venezolana.

TRIBUNA GLOBAL: **Will Hutton**. La socialdemocracia liberal, la equidad y el buen capitalismo.

TEMA CENTRAL: **Robert Kuttner**. Barack Obama, la economía y el progresismo estadounidense. **Victoria Hattam**. El dilema de Obama: un presidente mestizo cercado por la derecha. **Alejandra Matus**. Las ambivalencias de la

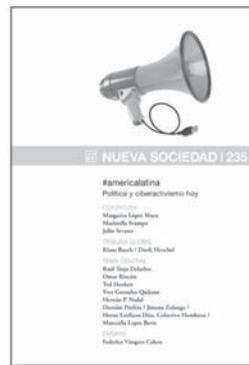
democracia. El dinero contra la soberanía popular. **Bob Edgar**. Más poder para las corporaciones. Democracia y financiamiento electoral. **Stephen Pimpare**. ¿Por qué no hay más fuego esta vez? Claroscuros del Estado de Bienestar estadounidense. **Paul Krugman / Robin Wells**. ¿Por qué las caídas son cada vez mayores? Entre la codicia y el fraude. **María Graciela Abarca**. Disparen contra los sindicatos. La ofensiva conservadora y la «revuelta de Wisconsin». **Ernesto Semán**. Occupy Wall Street: ¿la contracara del Tea Party? **Bárbara Renaud González**. Like it or not, baby! Crónicas de la frontera, entre honey y miedo. ENSAYO: **Martín Bergel**. El anti-antinorteamericanismo en América Latina (1898-1930). Apuntes para una historia intelectual.



234
JULIO-AGOSTO 2011

¿Progresistas?

Partidos y movimientos en América Latina



235
SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2011

#americatina

Política y ciberactivismo hoy

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Crisis sin fin



Bibliografía y enlaces

Foto por: Diego Fleitas, APP

Bibliografía / enlaces

Bibliografía sugerida

- Appiolaza, Martín y Ávila, Javier (2009). *Tráfico de Armas en América Latina. Caso Argentina*. San José de Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Atwood, R., R. Muggah y M. Widmer (2005). "Motivaciones y medios: Abordando la demanda de armas pequeñas". En *Piezas perdidas: Directivas para reducir la violencia armada a través del proceso de la ONU para el control de armas pequeñas*: 91-102. Ginebra: Centro para el Diálogo Humanitario.
- Bandeira, A. R. y J. Bourgois (2005). *Armas de fogo: proteção ou risco?* Río de Janeiro: Viva Rio.
- Bertham, Christoph (1981). *Arms control and military force*. Montclair: Gower and Allanheld, Osmun.
- Birkbeck Christopher y Gabaldón Luis Gerardo (1998). "The Effect of Citizen's Status and Behavior on Venezuelan Police Officers's Decisions to Use Force", en *Policing and Society*, Vol. 8.
- Borrie, John (2006). *Thinking outside the box in multilateral disarmament and arms control negotiations*. Geneva: United Nations
- Cabrera, Miguel A. (1985). *Armas, conflictos y guerras contra el Tercer Mundo, 1945-1985*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África.
- Cukier, W. (2002). "Small Arms and Light Weapons: A Public Health Approach". *The Brown Journal of World Affaire* IX, 1, 261.
- DerGhougassian, Khatchik (comp.) (2007). *Las armas y las víctimas: Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Diamond, Jared M. (1998). *Armas, gérmenes y acero: la sociedad humana y sus destinos*. Madrid: Debate.
- Diaz, Tom (1999). *Making a Killing. The Business of Guns in America*. New York: The New Press.
- Dreyfus, Pablo (2007). *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*. Costa Rica: FLACSO.
- Fernandes, Rubem Cesar (coord.) (2005). *Brasil: As armas e as vítimas*. Río de Janeiro: 7 Letras.
- Fleitas, Diego (2008). *El tráfico de armas y municiones en Latinoamérica*. Buenos Aires: Asociación para Políticas Públicas.
- Gasparini Alves, Péricles (ed.) (1998). *Represión del tráfico ilícito de armas pequeñas y tecnologías sensibles*. Nueva York: Ginebra Unidir.
- Glennon, Michael J. (2010). *The fog of law : pragmatism, security, and international law*. Washington: Woodrow Wilson Center PressStanford University Press.
- Granada, Soledad.; Jorge Restrepo y Andrés Vargas (2009). "El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano". En Restrepo, Jorge y David Aponte (eds.). *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Editorial Javeriana.

- Granados Moreno, Wilson Horacio (2004). *Los paisanos alzados en armas de Urrao*. Armenia: Universidad del Quindío.
- Goss, Kristin A. (2006). *Disarmed. The Missing Movement for Gun Control in America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goldblat, Jozef (1982). *Agreements for arms control: a critical survey*. Londres: Taylor and Francis.
- Gutierrez Sanín, Francisco (ed.) (2009). *Mercados y armas*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia - La Carreta
- Howson, Gerald (1998). *Arms for Spain: the untold story of the Spanish Civil War*. Nueva York: St. Martin.
- Jackman, D. (2004). *Conflict resolution and lessening the demand for small arms*. Ginebra: Oficina de los Cuáqueros para las Naciones Unidas.
- Keller, William W Walton (1995). *Arm in arm: the political economy of the global arms trade*. Nueva York: Basic Books.
- Klare, Michael T. (1984). *American arms supermarket*. Austin: University of Texas.
- Kosovsky, Dario (2006) *El ciudadano sheriff. Armas y violencia en Argentina*. Buenos Aires: Claves Para Todos, Editorial Capital Intelectual.
- Larsen, Jeffrey Arthur (Ed.) (2002). *Arms control: cooperative security in a changing environment*. Boulder: L. Rienner.
- Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero (1999). *Violencia en América Latina: Epidemiología y costos*. Washington, D. C.: IADB.
- Malcolm, Joyce Lee (2001). "To Keep and Bear Arms: The Origins of an Anglo-American Right." En *The Gun Control Debate. You Decide*, Lee Nisbet (ed.). New York: Prometheus Books.
- Martínez, Jean-Claude (1988). *El comercio de armas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meek, Sarah (2004). *A guide to the destruction of small arms and light weapons*. Geneva: UNIDIR
- Mesa Delmonte, Luisa (2011). "La administración Obama y el programa nuclear iraní : entre presiones estratégicas y maniobras de inteligencia". En *Estudios de Asia y África*. México, D.F. : El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África. V. 46.
- Milon Esparza, Steven (2009). *Las armas nucleares y la seguridad internacional : una evaluación de la cooperación internacional para el control de la proliferación nuclear*. México, DF.
- Otamendi, M. A. (2005). *¿Hacia una sociedad armada? Estudio sobre actitudes hacia las armas de fuego en Buenos Aires*. Pretoria: SaferAfrica y APP.
- Pierre, Andrew, J. (1997). "Toward An International Regime for Conventional Arms Sales". En *Cascade of Arms. Managing Conventional Weapons Proliferation*, Andrew J. Pierre (ed.). Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Ravelo Blancas Patricia (Coord.) (2006). *Entre las duras aristas de las armas: violencia y victimización en Ciudad Juárez*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

- Reyes Rodríguez, Camilo (2011). “La amenaza de armas pequeñas y ligeras, municiones y explosivos”. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rutherford, Kenneth R. (2000). “The Evolving Arms Control Agenda Implications of the Role of the NGOs in Banning Antipersonnel Landmines”. *World Politics* 53 (octubre).
- Small Arms Survey (2003). *The Small Arms Survey*. Oxford: Oxford University Press.
- Soto Velasco, Andrés José (1995). “El control de las armas ligeras”. En *Orden Mundial y Seguridad*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Wills, Garry (2001). “To Keep and Bear Arms”. En *The Gun Control Debate. You Decide*, Lee Nisbet (ed.). New York: Prometheus Books.
- Zimmerman de Aguirre, Eva y Escobar, Javier (traductores) (2005). *Crimen y violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y estado*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Allen, Darren M. y Bruce Edwards (2004). “Bound assault rifles apparently legal”. *Rutland Herald*. Disponible en: <http://www.globalsecurity.org/org/news/2004/040429-legal-arms.htm>
- Bromund, Ted R. y David B. Kopel (2010). *As the U.N.'s Arms Trade Treaty Process Begins, U.N.'s "Programme of Action" on Small Arms Shows Its Dangers*. Washington DC: Heritage Foundation Web. Memo No 2969, 20 de julio. Disponible en: http://thf_media.s3.amazonaws.com/2010/pdf/wm2969.pdf
- CERIGUA (2009). “Armas robadas del ejército en poder de los zetas” Disponible en: http://cerigua.info/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=10525&Itemid=31
- CIPRODEH, (2006). *Diagnóstico sobre Tráfico Ilícito de Armas pequeñas y ligeras en Honduras*. Disponible en: <http://www.iepades.org/honduras.pdf>
- Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE). En: <http://www.clave-lat.com/index.php>
- Coss Noguera, Magda (2010). *Tráfico de Armas en México. Corrupción, armamentismo y cultura de la violencia*. Disponible en: <http://irenet0rres.wordpress.com/2011/06/17/trafico-de-armas-en-mexico/>
- Craig, K. y B. Hoffman, (2003). “Arms Trafficking and Colombia”. National Defense Research Institute (RAND). Disponible en: http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1468/MR1468.pdf
- Dutra, Marcelo y Demetrio Weber (2008). “Desarmamento: 464 mil armas recolhidas”. *O Globo*. Disponible en <http://www.abin.gov.br/modules/articles/article.php?id=1886>

Enlaces

- Abdala, Vitor (2008). “Arsenal extraviado de firmas de segurança poderia armar Polícia Civil de oito estados”. Agência Brasil, junio 3. Disponible en: http://www.deolhonoestatuto.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=307&Itemid=92
- Aguirre y Restrepo, (2007). “Marcaje y rastreo de munición: Indumil en Colombia”. En: *Comunidad Segura*. Disponible en: http://www.cerac.org.co/pdf/Marcaje_y_Rastreo_de_Municion.pdf

Fundación Seguridad & Democracia (2005., *Observatorio de Seguridad Suramericano*. Disponible en <http://www.seguridadydemocracia.org>

Ministério da Saúde (2009). *Datasus. Óbitos por causas externas*. Disponible en <http://w3.datasus.gov.br/datasus/index.php?area=01>

Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito (2006). *Violencia, Crimen y Tráfico Ilegal de Armas en Colombia*. Disponible en: <http://www.unodc.org/pdf/brazil/Violencia,%20crimen%20y%20trafico%20ilegal%20de%20armas%20en%20Colombia%20-%204%20de%20Diciembre%202006.pdf>

Naciones Unidas (2010). *Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el comercio ilícito de armas*. Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/armas2006/antecedentes.htm>

OEA (2011). *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011*, Observatorio de seguridad Ciudadana de la OEA. Disponible en: www.alertamerica.org

Olaeta, Hernán (2008). *Estadísticas criminales y sistemas de información*. Buenos Aires, Argentina: Iلسed. Disponible en: http://www.ilsed.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=121

Organización de Estados Americanos, (2002). *Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados* (CIFTA). Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-63.html>

Pérez Canchola José Luis (2008). *El Tráfico de Armas*. Disponible en: http://www.insyde.org.mx/images/tr%C3%A3fico%20de%20armas_perez%20canchola%20_2_.pdf

Registro Nacional de Armas, informes de prensa del RENAR. Disponible en: <http://www.renar.gov.ar/>

Soto Velasco, Andrés (1992). *El tráfico ilegal de armas: un enfoque económico*. Sección Relaciones Internacionales. Disponible en: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:vh6I5vQDewAJ:colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php?f%3D./data/Col_Int_No.22/02_rela_econom_Col_Int_22.pdf+trafico+de+armas&hl=es&gl=co&pid=bl&srcid=ADGEE5ipZO

Small Arms Survey (2011). Estimating civilian owned firearms. *Research notes – Armed actors*. N° 9. Disponible en: <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets.htm>

Stohl, R. y D. Tuttle (2008). “The small arms trade in Latin America”. *NACLA Report on the Americas*, 41, 2: 14-20. Disponible en: http://www.cdi.org/pdfs/Small_Arms_Latin_America.pdf

UNODC (2006). *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia*. Elaborado por Fundación Seguridad y Democracia. Disponible en: <http://www.unodc.org/pdf/brazil/Violencia,%20crimen%20y%20trafico%20ilegal%20de%20armas%20en%20Colombia%20-%204%20de%20Diciembre%202006.pdf>

Vranckx, An, (Coord.) (2009). *Rastreo de Armas. Perspectivas sobre control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia*. Bogotá: Fundación ideas para la Paz. Disponible en: http://www.ideaspaz.org/secciones/publicaciones/download_publicaciones/rastreo_de_armas_espanol_web.pdf

Política editorial

URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, es una publicación internacional especializada del Programa Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista busca ser una herramienta de debate, actualización, investigación y consulta para académicos, decisores de políticas y opinión pública, tanto en el Ecuador, América Latina y el mundo en general.

La revista **URVIO** es de publicación cuatrimestral (enero, mayo o septiembre). Cada número contiene un *dossier* enfocado en un tema específico relacionado a la problemática de la violencia y la seguridad ciudadana en la región. Las otras secciones (artículos, reseñas, entrevistas) están abiertas a desarrollar diferentes temáticas relacionadas con la seguridad ciudadana.

Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de los autores y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en **URVIO** son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite expresamente como fuente a **URVIO**, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana.

Normas de publicación de la revista URVIO

Las personas interesadas en escribir en **URVIO** deberán enviar el documento original al correo electrónico jerazo@flacso.org.ec, aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar aprobados para su publicación en otras revistas. Se reciben artículos en idioma español, francés, portugués e inglés.
2. El Consejo Editorial de **URVIO** se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán. Para su evaluación y selección final, los artículos serán enviados a lectores anónimos, quienes emitirán un informe bajo el sistema de doble ciego o revisión por pares.
3. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grado académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico. Se debe indicar expresamente si el autor desea que se publique su correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras). Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
5. Los autores deben proporcionar de cinco a ocho descriptores o palabras clave que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, previo acuerdo con los autores.
7. La extensión de los artículos variará según las secciones de la revista y se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número total de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:
 - a. Artículos para tema central: 35 mil a 38 mil cce, no mayor a 6 mil palabras.
 - b. Artículos para temas libres: 10 mil a 15 mil cce, no mayor a 2.500 palabras.
 - c. Reseñas: 6 mil a 7 mil cce, no mayor a 1.500 palabras.
8. La primera vez que aparezcan siglas deberá escribirse su significado completo, luego las siglas.
9. Sobre cuadros, gráficos y tablas:
 - a. Deberán estar incorporados en el texto de forma ordenada.
 - b. Deberán contener fuentes de referencia completa.
 - c. Cada uno contará con un título y un número de secuencia. Ejemplo:
Tabla 1. Presupuesto por organización, zona y monto
 - d. Los gráficos pueden enviarse de forma separada en cualquier formato legible estándar (indicar el formato), siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor. Para asegurar la calidad final el autor o autora hará llegar a la redacción un archivo digital con alto nivel de resolución (en CD, disquete, zip, USB u otra forma de archivo).
10. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas, 1990: 15). Para el caso de citas con referencia a un artículo no firmado en un periódico, se indicará entre paréntesis el nombre del periódico en cursivas,

seguido de del día, mes y año de la edición. Ejemplo: (*El Comercio* 14/09/2008). Las referencias completas deberán constar en la bibliografía.

11. La bibliografía constará al final del artículo y contendrá todas las referencias utilizadas en el texto. Se enlistará la bibliografía de un autor en orden descendente según el año de publicación. Ejemplo:

Pzeworski, Adam (2003). *States and markets: a primer in political economy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Pzeworski, Adam (2000). *Democracy and development: political regimes and material well-being in the world*. Nueva York: 1950-1990, Cambridge University Press.

Pzeworski, Adam (1993). *Economic reforms in new democracies: a social-democratic approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

12. La bibliografía se enlistará siguiendo el orden alfabético de los autores y las siguientes formas:

a. Libro de un autor:

Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.

Ejemplo: Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Ariel.

b. Libro de más de un autor:

Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año de publicación). Buenos Aires: *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.

Ejemplo: Laclau, Ernesto y Chantall Mouffe (1985). *Hegemony and socialist strategy. Towards a radical democratic politics*. Londres: Verso.

c. Artículo en libro de editor (es), coordinador (es) o compilador (es):

Apellido, Nombre (año de publicación). Título del artículo entre comillas, en: Nombre Apellido, palabra que corresponda editor / editores / coordinador / (comp). *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.

Ejemplo: Muratorio, Blanca (2000). "Identidades de mujeres indígenas y política de reproducción cultural en la Amazonía ecuatoriana", en: Andrés Guerreño (comp). *Etnicidades*. Quito FLACSO, sede Ecuador / ILDIS.

d. Artículo en revista:

Apellido, Nombre año de publicación. Título del artículo entre comillas. *Nombre de la revista en cursiva*, el número de la revista. Lugar: Editorial, páginas que comprende.

Ejemplo: Coraggio, José Luis (2000). "Alternativas a la política social neoliberal". *Íconos*, 9. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 52-59.

e. Artículo no firmado en periódico:

En este caso colocar la referencia, en nota al pie bajo el siguiente formato:

Nombre del artículo, nota o reportaje entre comillas. *Nombre del diario o periódico en cursivas*, Lugar, día/mes/año.

Ejemplo: "Cabildo controlará con una ordenanza azoteas de edificios". *El Universo*. Quito, 21/04/2006.

f. Artículo no firmado en una revista:

En este caso, colocar la referencia en nota al pie bajo el siguiente formato: s/a(año).

"Título del artículo entre comillas". *Nombre de la revista en cursivas*, el número de la revista, lugar: páginas que comprende.

Ejemplo: s/a(1923). "Primero de Mayo". *Calenturas*, 30, Guayaquil: 1-5.

13. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro al que se haga mención y, de ser posible, adjuntar la imagen de la portada del libro con al menos un mega de resolución.

14. URVIO se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesarios para mejorar el trabajo.

15. Los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados como "recibidos" y notificados de su recepción al autor; los que no, serán devueltos a sus autores y autoras y serán declarados como "no recibidos". Una vez "recibidos" los artículos serán puestos a consideración del Consejo Editorial y de evaluadores independientes para su revisión antes de ser "aprobados". El mecanismo de evaluación se explica en la norma 2, o ver el ítem relacionado a la selección de artículos en "Política editorial".

16. La revista no mantiene correspondencia sobre los artículos enviados a su consideración, limitándose a transferir el dictamen de sus lectores en un tiempo no menor a cuatro meses ni mayor a ocho. Igualmente señalará a los autores una fecha probable de publicación.