

ARTÍCULO PARA CUADERNOS DE NUESTRA AMÉRICA

EL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS Y LA VIOLENCIA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. EL ENFOQUE MULTILATERAL.

Autor: Boris Luis Rodríguez García
Investigador del Centro de Estudios sobre América

PREFACIO

Según datos aportados en el informe de 2007 de la Internacional Action Network on Small Arms (IANSA) intitulado, “Gun Violence: The Global Crisis”¹, cada día perece en el mundo un millar de personas por armas de fuego. Según el propio informe, de las 875 millones de armas que se estima circulan actualmente, el 74% está en manos de civiles y de los llamados actores no gubernamentales. Esto significa básicamente que tres de cada cuatro armas están fuera del control gubernamental.

La alta disponibilidad de armas explica en buena medida un hecho sorprendente para el público general: solo la cuarta parte de las muertes ocurre en situaciones de conflicto armado; el resto se verifica en homicidios (56%), suicidios (14%) y muertes accidentales (15%)², es decir, técnicamente en “tiempos de paz”.

Muchos de los actos de genocidio y crímenes contra la humanidad cometidos en la última centuria fueron perpetrados con armas de fuego. En diversos contextos las armas son responsables indirectas de la violencia social, del desplazamiento forzado de grandes masas poblacionales, de los daños en el tejido social y productivo, de las limitaciones e interrupciones en el acceso a los sistemas de salud y de educación, etc.

El coste de este impacto es considerable, en particular en los sistemas de salud y en el aparato productivo, habida cuenta de que la población más expuesta a los riesgos de ser víctima y victimaria de la violencia armada la componen las cohortes de los hombres jóvenes. Algunos estudios en los EE.UU. sitúan el coste de la pérdida prematura de productividad debido a las muertes y a las lesiones ocasionadas por las armas de fuego en unos 100.000 millones de USD por año. En el caso de países en desarrollo también existen cálculos similares, si bien las fuentes estadísticas no son siempre tan precisas.

En esencia, los costos sociales y económicos de la violencia con armas de fuego significan un lastre para el desarrollo sostenible de las naciones.

VIOLENCIA SOCIAL Y ARMAS DE FUEGO. SITUACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

¹ Puede consultarse íntegramente en: www.iansa.org

² Ibídem.

La situación de crisis estructural e inseguridad social en América Latina y el Caribe se ha endemizado como consecuencia inmediata de la conflictividad histórica de carácter clasista que ha predominado en la región, sumamente acrecentada en la segunda mitad del siglo XX, así como del modelo de desarrollo socialmente excluyente impuesto desde el exterior.

En nuestra región se experimentó la visión mas extrema del dogma neoliberal. Ello acrecentó de modo formidable las desigualdades de ingresos en favor del capital. Al interior del trabajo, las diferencias de ingresos también se hicieron abismales, como resultado de la creciente precarización del mundo laboral. Actualmente, América Latina es una de las regiones que más dificultades objetivas enfrenta para superar las condiciones de pobreza estructural. Aun cuando se han obtenido algunos avances en este campo, persisten las dificultades en la distribución del ingreso. La exclusión social afecta sobre todo a los sectores tradicionalmente más desfavorecidos.

Estos son rasgos que “distinguen” a América Latina en el concierto mundial. En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha sostenido que “se requiere una reorientación de los patrones de desarrollo de la región, en torno a un eje principal, la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones. No puede ni debe ser otro su objetivo cuando se trata en general —en América Latina más que en el Caribe de habla inglesa— de los países con mayores niveles de desigualdad del mundo”³.

Sin duda, esta situación repercute en la seguridad y la estabilidad social en nuestros países. De un lado están los datos objetivos de la violencia criminal, y del otro la dimensión subjetiva del problema, asociada a la creciente percepción de inseguridad ciudadana. La violencia y la delincuencia son fenómenos que se potencian y retroalimentan la circulación ilícita de armas. Según un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 2002 sobre Violencia y Salud, en América Latina se produce el 42% de los homicidios totales que se practican con armas de fuego a nivel mundial.

En este cuadro de violencia social, que afecta sensiblemente la calidad de vida de los ciudadanos latinoamericanos, se puede manejar la hipótesis de que las armas de fuego ilícitas son responsables del mayor número de hechos de violencia criminal, aun cuando no existan reportes confiables que permitan fundamentar esta aseveración, entre otras razones debido a que en la mayoría de los países de la región se desconoce el número de armas ilícitas que circulan en sus calles.

Varios países de América Latina presentan los índices de violencia con armas de fuego más elevados del mundo (Ver Tabla No. 1). Colombia, que vive un conflicto interno que dura medio siglo, presenta los indicadores más desfavorables, con una tasa de cerca de 50 homicidios con armas de fuego por cada 100,000 habitantes. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS),

³ La CEPAL ante los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en: www.cepal.org/

un índice de 20 homicidios por cada 100,000 habitantes es considerado elevado; un nivel de 30 por cada 100,000 habitantes, alarmante.

Tabla No. 1*. Tasa de homicidios por armas de fuego (por cada 100,000 habitantes)

*Elaborada a partir de los datos aportados por la fuente mencionada

Homicidios (Por 100,00 hab.)	0-1	1-5	5-10	10-20	20-30	30-50
País						
Colombia						49,52
Honduras						30,57
El Salvador					22,46	
Sudáfrica					22,40	
Brasil					21,07	
Venezuela					21,04	
Guatemala				17,10		
Jamaica				16,97		
Ecuador				10,16		
Filipinas			9,64			
Panamá			7,12			
Paraguay			6,62			
Haití			6,00			
México			5,11			
Albania		4,29				
Rep. Dominicana		4,00				
EE.UU.		3,92				
Uruguay		3,24				
Argentina		3,06				

Fuente: Gun Violence: The Global Crisis. International Action Network on Small Arms (IANSA)

La violencia social es también un asunto que impacta sensiblemente el goce pleno y efectivo de los derechos humanos. Vivir una vida segura, en la que el derecho a la propia vida este no solo garantizado en las leyes, sino razonablemente asegurado por las condiciones socioambientales en que se desenvuelven los ciudadanos, es un derecho humano fundamental. Los datos apuntados anteriormente revelan que en nuestra región, la violencia social es además un problema severo de salud pública, debido a la cantidad de personas que sufren indistintamente las consecuencias de la violencia criminal.

En el caso específico de los países centroamericanos, especialmente Honduras, El Salvador y Guatemala, experimentan un deterioro sostenido de los índices de homicidios con armas de fuego y de los homicidios totales. En estos tres países, las armas de fuego son utilizadas en más del 80% de las acciones criminales.

Un estudio de la Fundación Arias para la Paz denominado “La cara de la violencia urbana en América Central”, refiere que en Honduras el 86,2% de los

homicidios se cometen con armas de fuego; en El Salvador se emplean armas en el 84% de los crímenes, y en Guatemala en el 82,9%. El estudio también apunta que la realidad no es pareja en todos los países centroamericanos. En Nicaragua, el 25.9% de los homicidios es perpetrado con armas de fuego.

Otro dato de interés es que en la región centroamericana más del 77% de las víctimas de armas de fuego perdieron la vida. A esto se le llama en el estudio de marras, “efectividad”. El país con más “efectividad” es Honduras con un 91.4%. Los de menor efectividad fueron Panamá (44%) y Costa Rica (46.8%).

En general, Centroamérica enfrenta situaciones muy similares en cuanto a la inseguridad ciudadana, relacionada esencialmente con la situación de pobreza y marginación ancestral de las capas mas desfavorecidas⁴. La relación entre violencia e inequidad social es directamente proporcional, afectando también en un alto grado a las mujeres y los jóvenes. Estos últimos conforman en muchas ocasiones la mayor parte de las víctimas y los victimarios⁵.

Ahora bien, en adición a las condiciones de pobreza y exclusión social apuntadas, existe otros fenómenos interdependientes que contribuyen a incentivar las condiciones estructurales de la violencia criminal.

Según estimados de Naciones Unidas, en América Central circulan actualmente 1.6 millones de armas de fuego, de las cuales sólo 500.000 están legalmente registradas. Muchas de estas armas son remanentes de los conflictos armados que tuvieron lugar en la subregión en las décadas de los años 70' y 80', fundamentalmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

A pesar de las previsiones de los Acuerdos de Paz suscritos al finalizar los conflictos centroamericanos, y de otros instrumentos referidos a la recogida y destrucción de los arsenales en manos de civiles y de combatientes desmovilizados⁶, miles de estas armas fueron a dar a los mercados locales (ilegales), afectando incluso a otros países del istmo que se habían mantenido “al margen” de los conflictos.

⁴ Guatemala, Honduras y El Salvador están entre los países con más bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el Hemisferio: Por ese orden ocupan los puestos 118, 115 y 103 a nivel mundial con Índices de 0.689, 0.700 y 0.735, respectivamente (datos de 2007). Según el Índice de Pobreza Humana para países en vías de desarrollo de 2005 (un indicador social que mide la pobreza en tres aspectos –vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno-), Guatemala, Honduras y El Salvador están entre los países de América Latina y el Caribe peor situados, después de Haití.

⁵ Según el estudio de la Fundación Arias, el grupo poblacional que enfrenta un mayor riesgo de ser victimizado por el uso de armas de fuego es el que oscila entre los 11 y los 40 años. El estudio cita el caso de El Salvador, en el que durante un año 1,100 jóvenes fueron asesinados en todo el país –un 40% de todos los homicidios perpetrados-, el equivalente a una tasa de 90 muertes cada 100,000 jóvenes. El estudio precisa que “entre el grupo de personas cuyas edades oscilan entre los 20 y los 24 años de edad, la tasa es de 114 homicidios por cada 100,000 habitantes de esas edades”.

⁶ En enero de 1997 los presidentes de los países de América Central suscribieron la Declaración sobre la recuperación de armas ilícitas en manos de civiles en América Central. En su momento, este documento significó una contribución regional a los esfuerzos por paliar el grave daño causado por el comercio ilícito y el uso inadecuado de APL.

En muchas sociedades, las armas que han permanecido en las calles tiempo después de finalizados los conflictos han sido los instrumentos responsables del aumento desmedido de los índices de violencia interpersonal. En Guatemala, luego de 36 años de guerra civil los índices de violencia son superiores a los de la época del conflicto armado. En un país de 12 millones de habitantes, diariamente 25 personas son asesinadas o gravemente heridas por armas de fuego⁷.

Otro evento que ha disparado la criminalidad en Centroamérica es la aparición de las llamadas “maras” (pandillas juveniles delictivas), cuya presencia ha sido asociada por muchos estudiosos a las deportaciones masivas de indocumentados y delincuentes de origen centroamericano, practicadas fundamentalmente por Estados Unidos –y México- en las últimas décadas⁸. Estas agrupaciones juveniles, que reprodujeron en Centroamérica los comportamientos violentos de la cultura pandillera de ciudades estadounidenses con abundante presencia de estos grupos nacionales, participan de una compleja red del crimen organizado involucrada también en el tráfico de drogas y armas ilícitas, factor que complejiza el enfrentamiento eficaz a este fenómeno delictual.

Por otra parte, las armas de fuego en manos de los traficantes de drogas y otros delincuentes organizados juegan un rol crucial en las operaciones de narcotráfico desde Sudamérica, en especial Colombia⁹, hacia los Estados Unidos, utilizando para ello el corredor centroamericano. El poder de fuego de estas bandas en ocasiones desborda la capacidad de respuesta de las fuerzas nacionales de seguridad.

Los niveles que alcanza la violencia urbana en algunas ciudades latinoamericanas, incluso sobrepasa las cifras de países afectados por conflictos armados internos. El informe de la IANSA de 2007 señala que en la ciudad de Río de Janeiro, entre 1997 y 2000, se produjeron más muertes por armas de fuego que las producidas en el mismo periodo en zonas de guerra de Afganistán, Sierra Leona y Uganda.

En Sudamérica, la violencia armada ha crecido de forma paralela a los conflictos internos y al tráfico de drogas. Las armas de fuego constituyen una

⁷ Ver: “Gun Violence: The Global Crisis” informe de IANSA.

⁸ En 1986 fueron deportados desde Estados Unidos poco menos de dos mil centroamericanos; en 1995 la cifra se incrementó a 33,842. En 2003 hubo alrededor de 77 mil deportados. Solo en el primer semestre de 2007, EE.UU. deporto 40,000 centroamericanos. Según el Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME), Estados Unidos deporto en 2007 un millón de migrantes mexicanos, como parte de la estrategia de endurecimiento de las redadas masivas en todo el territorio estadounidense. Por su parte, México deporto en los primeros nueve meses de 2007 cerca de 30 mil guatemaltecos que habían ingresado al país sin documentación, según datos de la embajada de Guatemala en México.

⁹ Según el Centro de Análisis Sociopolítico de Colombia, en este país una de cada 10 muertes es causada por armas de fuego. El 80% de todos los homicidios se cometen con estas armas. Hay registradas en el país 700,000 armas de fuego. Sin embargo se calcula que hay en circulación 2,4 millones de pistolas ilegales. Entre 1979 y 2005 más de 475,000 personas perecieron por el uso de armas de fuego, tanto a manos de la delincuencia como por el conflicto civil que vive el país. www.cas.org.co

de las amenazas más dramáticas al desarrollo y la seguridad de los ciudadanos.

Las desigualdades socio-económicas, la corrupción, la brutalidad de las fuerzas de seguridad y el fácil acceso a las armas han contribuido a que alcance los peores registros de violencia criminal en el mundo, especialmente en las grandes ciudades.

La gama de problemas asociados con la proliferación de armas y su uso indebido es evidente, especialmente en Argentina y Brasil. Las poco estrictas regulaciones en otros estados, sumadas a los débiles controles de fronteras y a las fallas en la aplicación de los instrumentos legales, estimula el tráfico ilícito de armas que son usadas en actividades criminales. Esto lleva a un deterioro de la seguridad pública, y como consecuencia de ello, al incremento de la demanda de armas.

La calidad de la información existente sobre tráfico de armas en la región es escasa y poco transparente. A pesar de tener serias implicaciones para la seguridad humana, el tema de las armas de fuego no ocupa un lugar relevante en las agendas políticas. Sin embargo, han surgido iniciativas prometedoras a nivel regional y nacional como campañas para reducir la demanda de armas, acciones para mejorar la legislación e investigaciones orientadas a temas como género, victimización, control de arsenales y rutas del tráfico ilícito.

Existen otras iniciativas que se han implementado en grandes ciudades de América Latina duramente golpeadas por la violencia con armas de fuego, en las que se ha logrado detener y reducir los índices totales de homicidios y heridos de bala. Sin embargo, muchas de estas medidas han descansado en el fortalecimiento de la presencia castrense en las zonas de mayor conflictividad, incurriendo las veces en arbitrariedades y violaciones de todo tipo a los derechos de la ciudadanía.

La segmentación y territorialización de la respuesta gubernamental ha incentivado los desplazamientos y las acciones de adaptación de los grupos criminales, logrando éxitos aparentes en el corto plazo.

Sin embargo, la mayor limitación ha estado en la falta de integralidad del enfoque y las prioridades de la estrategia de enfrentamiento a la violencia con armas de fuego. En este sentido, si bien se reconoce el impacto de la desigualdad social, la falta de oportunidades socioeconómicas, la debilidad del Estado y la creciente presencia del narcotráfico y el crimen organizado, la respuesta gubernamental ha privilegiado las acciones de carácter institucional y normativo en el campo judicial, de la defensa, y la seguridad.

Tabla No. 2. Hogares que fueron víctima de hechos de violencia (% de hogares)

País	1996	2003
México	43	60
Venezuela	45	44

Argentina	38	42
El Salvador	47	39
Colombia	37	36
Perú	38	37
Paraguay	33	37
Panamá	28	37
Brasil	38	36
Ecuador	42	34
Chile	31	34
Costa Rica	37	33
Guatemala	55	32
Bolivia	34	31
Nicaragua	37	29
Honduras	37	27
Uruguay	25	26

Fuente:

El caso particular del Caribe

Según un informe del Banco Mundial¹⁰, “los altos índices de violencia y delincuencia en el Caribe están socavando el crecimiento, amenazando el bienestar humano e impidiendo el desarrollo social”. “Las tasas de homicidios de la región superan a todas las demás regiones del mundo, mientras que las tasas de agresiones son considerablemente más altas que el promedio mundial”.

Los países caribeños deben hacer frente a factores que concurren desde el exterior, principalmente el comercio de estupefacientes y el tráfico ilícito de armas. Como sucede en otros contextos, el tráfico de drogas contribuye a la expansión de la circulación ilícita de APL.

La delincuencia afecta los negocios y constituye un obstáculo mayor para las inversiones. En varios países, el aumento en la delincuencia está provocando una disminución del acceso a financiamiento, un aumento en el gasto en medidas formales e informales de seguridad y una disminución en la productividad laboral. En este sentido, los cálculos indican que si el Caribe redujera en una tercera parte la tasa actual de homicidios, podría aumentar en más del doble su tasa de crecimiento económico per cápita.

La posesión de armas es el resultado del comercio de estupefacientes y, en algunos países, de la actividad política y de las comunidades vinculadas a los partidos políticos. Si bien es difícil reducir la posesión de armas, algunas iniciativas tales como mejorar los registros, las marcas y el seguimiento de las armas pueden ayudar. Asimismo, lo puede hacer la intercepción de armas en

¹⁰ Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean. Puede consultarse en: <http://web.worldbank.org/>

los puertos. Las políticas también deberían centrarse en limitar la disponibilidad de armas de fuego y proveer alternativas significativas para los jóvenes.

Las muertes y las lesiones producto de la violencia juvenil constituyen una gran amenaza para la salud pública y el progreso económico y social del Caribe. La juventud está desproporcionadamente representada tanto entre las víctimas como entre los perpetradores de delitos y situaciones violentas en la región.

Varios países están invirtiendo cada vez más en la prevención de delitos, por ejemplo mediante enfoques como los programas integrados de seguridad ciudadana, la prevención de la delincuencia mediante el diseño del entorno y una estrategia de salud pública centrada en los factores de riesgo del comportamiento agresivo. Estos enfoques alternativos tienen posibilidades de reducir considerablemente los delitos contra la propiedad y la violencia interpersonal.

La violencia juvenil es un problema especialmente grave en la región y en muchos países, las tasas de homicidio juvenil son significativamente superiores al promedio mundial. Para abordar los temas de violencia juvenil en el Caribe, las autoridades responsables de formular políticas deben invertir en programas que han probado ser fructíferos luego de exhaustivas evaluaciones, por ejemplo: i) programas de mentores y desarrollo de la primera infancia; ii) intervenciones para mantener a los jóvenes de alto riesgo en la escuela secundaria; y iii) apertura de las escuelas fuera del horario de clases y durante los fines de semana para ofrecer actividades y capacitación adicional.

Los esfuerzos del Caribe se han centrado principalmente en exigir a los países consumidores medidas para reducir el consumo de estupefacientes, a la vez que reclaman alternativas que contribuyan al desarrollo en los países productores.

La respuesta a esta situación rebasa las fronteras regionales, aunque se requieren políticas propias que aborden integralmente un fenómeno que impacta severamente el desarrollo sustentable, y obliga a desviar los escasos recursos existentes hacia las actividades de seguridad y la justicia penal.

En la Conferencia de Examen del Programa de Acción, el bloque del CARICOM se vio obligado a reconocer que los niveles de violencia criminal en la región habían sobrepasado su capacidad de gestión efectiva, obligándolos a repensar sus estrategias de prevención y control, cada vez más dependientes de la cooperación internacional.

PROLEGÓMENOS DEL COMBATE INTERNACIONAL AL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS EN EL ÁMBITO MULTILATERAL.

Los esfuerzos iniciales en el marco multilateral dirigidos a encauzar y fomentar el enfrentamiento a la proliferación desmedida de armas pequeñas y ligeras¹¹ ilícitas y sus consecuencias humanitarias y sociales cristalizaron en la resolución A/RES/50/70B de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), adoptada por ese órgano el 12 de diciembre de 1995¹². En dicho texto se solicitaba al Secretario General preparar un informe con apoyo de un Panel de Expertos Gubernamentales que contuviera información sobre los tipos de APL utilizadas en los conflictos; la naturaleza y las causas de su acumulación excesiva; la cuestión de las transferencias, incluyendo la producción y el comercio ilícito; y las vías y medios para prevenir y reducir la proliferación incontrolada de estas armas. La Asamblea decidió a la sazón dar continuidad al tema en su 52º. Periodo de Sesiones.

En agosto de 1997, el Panel de Expertos entregó su informe¹³ en el que recomendaba un primer grupo de medidas para reducir la acumulación excesiva y las transferencias ilícitas de APL en las regiones más afectadas por esta situación. Grosso modo, se proponía a Naciones Unidas la adopción de un enfoque integrado en materia de seguridad y desarrollo, la asistencia adecuada a las fuerzas de seguridad internas, el apoyo a las iniciativas de desarme y desmovilización de combatientes, y la recogida y destrucción de las armas. En cuanto a los Estados y las organizaciones regionales, se recomendaba fortalecer la cooperación entre los servicios fronterizos, aduanales, de inteligencia y policiales, y el establecimiento de mecanismos y redes regionales para el intercambio de información.

Un segundo paquete de medidas ofreció propuestas para prevenir en el futuro la ocurrencia de nuevas acumulaciones y transferencias ilegales de APL. El Panel propuso a los Estados determinar en sus legislaciones y regulaciones nacionales qué tipo de armas podían ser portadas por los civiles y las condiciones bajo las que podían ser utilizadas¹⁴; así como asegurar la existencia de regulaciones y procedimientos administrativos adecuados para

¹¹ Con el fin de optimizar el espacio, cada vez que se mencione el término armas pequeñas y ligeras se utilizarán las siglas APL en mayúsculas. También se utilizara indistintamente el término armas en referencia a las APL.

Según el Informe de 1997 del Panel de Expertos Gubernamentales de Naciones Unidas [A/52/298], *un arma pequeña* es aquella que puede ser empleada por una sola persona (vg. pistolas, revólveres o fusiles de asalto); en cambio, *un arma ligera* es aquella que precisa de un grupo de personas para ser empleada (vg. ametralladoras pesadas, cañones antiaéreos portátiles o sistemas de misiles portátiles), así como sus municiones y componentes.

¹² Un año antes la AGNU había acogido la iniciativa de Malí respecto a la cuestión de la circulación ilícita de APL y su recogida en los Estados africanos afectados. Fueron los países de este continente quienes emprendieron en Naciones Unidas las iniciativas respecto a las APL ilícitas, debido al nivel en que estaban aquejados por esta situación y la necesidad perentoria de encontrar asistencia internacional técnica y financiera. A mediados de la década de los noventa numerosos países africanos sufrían conflictos intestinos con severas implicaciones humanitarias, para la paz y la seguridad regional.

¹³ Puede consultarse íntegramente en:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/226/20/PDF/N9722620.pdf>

¹⁴ Desde un inicio el proceso multilateral reconoció como prerrogativa de cada Estado legislar sobre el derecho de sus ciudadanos a portar armas, así como las condiciones para su uso. En la forma en que se maneja el tema del derecho a la posesión civil de armas de fuego estriba a nuestro juicio una de las principales limitaciones para el enfrentamiento efectivo a las consecuencias socio humanitarias del tráfico ilícito de APL.

ejercer el control efectivo sobre la posesión y la transferencia de APL con el objetivo de impedir el tráfico ilícito. En cuanto a los excedentes, se sugirió restringir la transferencia de los mismos, proponiendo su destrucción. Otras medidas se refirieron a la necesidad de asegurar las instalaciones de almacenamiento contra el robo, el desvío y la pérdida de las armas; estrechar la cooperación con la Organización Internacional de la Policía Criminal (INTERPOL) y la Organización Mundial de Aduanas para la identificación de grupos e individuos implicados en actividades de tráfico ilegal; realizar estudios sobre la factibilidad de un sistema confiable para el marcaje de todas las armas con la fecha de su fabricación y sobre la factibilidad de restringir la fabricación y comercio de tales armas a fabricantes y comerciantes autorizados por los Estados. Por último, se sugirió a Naciones Unidas emprender un estudio sobre el problema de las municiones y los explosivos.

Si bien estas medidas de reducción y prevención -24 en total- estaban diseñadas para ser aplicadas en cualquier contexto, el tenor de las recomendaciones parecía ajustarse más bien a las dinámicas específicas de los conflictos del África subsahariana.

Es precisamente en este primer informe [A/52/298 (1997)] en el que se recomienda a las Naciones Unidas considerar la posibilidad de citar una Conferencia Internacional sobre el tráfico ilícito de APL para analizar el tema “en todos sus aspectos”.

Respecto a América Latina, el Panel de Expertos realizó un diagnóstico sobre la situación en Centroamérica, acotando que la subregión se había pertrechado de un gran número de APL –la mayoría aún en circulación- como consecuencia de ser una de las áreas de mayor confrontación armada durante la guerra fría. Estas armas estaban disponibles para ser adquiridas por las bandas criminales y otros grupos al margen de la ley, todo ello a pesar de la aplicación de varios programas para su recogida y destrucción.

Se reconoció el reto para Centroamérica de desmovilizar y reintegrar un gran número de ex combatientes en tareas útiles y productivas para la sociedad, habida cuenta que muchos de los crímenes que se cometían eran perpetrados por antiguos combatientes con las armas que habían retenido en sus manos, una vez finalizados los conflictos.

Por último, se afirmó que Centroamérica era la principal área de tránsito para el tráfico ilícito de armas y drogas entre América del Norte y Suramérica, lo que provocaba efectos desestabilizadores en la subregión. Esta situación persiste aún hoy, como veremos más adelante.

En diciembre de 1997, en el marco del 52º. Periodo de Sesiones, la Asamblea General adoptó la resolución A/RES/52/38J en la que solicitaba al Secretario General preparar un nuevo informe sobre los progresos realizados en la implementación de las recomendaciones del Panel de Expertos anterior, así

como una propuesta de medidas adicionales que serían remitidas a la Asamblea en el 54º. Periodo de Sesiones¹⁵.

El análisis sobre los progresos¹⁶ se realizó en cuatro niveles: las Naciones Unidas, otros foros internacionales, las organizaciones regionales y subregionales y los Estados Miembros.

Respecto a América Latina y el Caribe, el Panel reflejó la aprobación en la Organización de Estados Americanos (OEA) de la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales conexos (CIFTA)¹⁷. Los Estados Miembros de esta organización reforzaron la Convención con la adopción del Reglamento Modelo para el control de los movimientos internacionales de armas de fuego, sus partes, componentes y municiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

Entre otros aspectos, la CIFTA proveyó un conjunto de definiciones entre ellas las de “armas de fuego” y “tráfico ilícito”¹⁸; instó a adoptar medidas legales para criminalizar la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales conexos, y requirió marcar las armas en el momento de su fabricación con el nombre del fabricante, el lugar de

¹⁵ Un año antes, en el 53º. Periodo de Sesiones se establece mediante resoluciones de la Asamblea General (A/RES/53/111) y del Consejo Económico y Social (1998/18) un Comité *ad hoc* Intergubernamental de composición abierta mandatado para elaborar la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional, y como parte de esta, el Protocolo Internacional para Combatir la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Partes y Componentes y las Municiones. El Protocolo, que entraría en vigor el 3 de julio de 2005, no afecta las transacciones entre los Estados ni las transferencias para propósitos de seguridad nacional.

¹⁶ Los detalles del informe del panel de expertos pueden consultarse íntegramente en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/242/48/PDF/N9924248.pdf>

¹⁷ El texto de la Convención puede consultarse íntegramente en: http://www.oas.org/Juridico/MLA/sp/traites/sp_traites-mla-corr.pdf

¹⁸ La CIFTA es el primer instrumento legal, en este caso regional, que aporta varias definiciones que luego serían utilizadas –con sus respectivas adecuaciones- en otros instrumentos de carácter internacional. Por su importancia esclarecedora, se plasman algunas de las conceptualizaciones más significativas: **"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. **"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. **"Armas de fuego"**: a) cualquier arma que conste de por lo menos un cañón por el cual una bala o proyectil puede ser descargado 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; o b) cualquier otra arma o dispositivo destructivo tal como bomba explosiva, incendiaria o de gas, granada, cohete, lanzacohetes, misil, sistema de misiles y minas. **"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, excepto: a) sustancias y artículos que no son en sí mismos explosivos; o b) sustancias y artículos mencionados en el anexo de la presente Convención. **"Otros materiales relacionados"**: cualquier componente, parte o repuesto de un arma de fuego o accesorio que pueda ser acoplado a un arma de fuego.

fabricación, el número de serie, todo ello con vistas a facilitar su eventual rastreo e identificación.

La Conferencia de 2001

Un paso de gran significado internacional fue la celebración en Nueva York de 9 a 20 de julio de 2001, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos¹⁹. El resultado más importante de la cita fue la adopción por los Estados participantes del Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos (PdA).

El Programa de Acción, que pretende desde su aprobación dar una respuesta integral y multidimensional a estas actividades ilícitas, estableció medidas en el plano nacional, regional y mundial encaminadas a enfrentar las consecuencias del tráfico ilícito de APL, teniendo presente las diferencias entre los Estados y regiones en cuanto a situación, capacidades y prioridades.

La naturaleza internacional del problema del tráfico ilícito de armas confiere una importancia esencial a todos los niveles de actuación, mutuamente interdependientes. Sin embargo, sin desconocer el significado de la cooperación a nivel regional y mundial, es en el plano nacional donde se puede incidir con mayor eficacia tomando como referente las acciones más importantes fijadas en el Programa de Acción, que a este respecto propuso un conjunto de medidas cuyo efectivo cumplimiento daría al traste con esta actividad criminal.

Entre las más importantes se encuentra el establecimiento –donde no existieran-, de leyes y reglamentos para ejercer un control efectivo sobre la producción, la exportación, la importación, el tránsito o la reexpedición de APL; la aprobación y aplicación de medidas legislativas para tipificar como delito la fabricación, la posesión, el almacenamiento y el comercio ilícitos de APL; el establecimiento de órganos nacionales de coordinación, así como de un centro de contacto nacional de enlace entre los Estados; la adopción de medidas para prevenir la fabricación y la transferencia de APL sin marca o mal marcadas; el control sobre los registros de fabricación, tenencia y transferencia de APL; el control de las APL propiedad del Estado; la evaluación rigurosa de las solicitudes de autorización de exportación de APL, así como el establecimiento o mantenimiento de un régimen eficaz de licencias de exportación e importación; la regulación de las actividades de los intermediarios y la penalización de la intermediación ilícita; la destrucción de las APL confiscadas, expropiadas o recogidas, así como de los excedentes; la gestión vinculada a la seguridad de los arsenales controlados por las fuerzas públicas; la puesta en práctica de programas de toma de conciencia, en situaciones de conflicto y posconflicto; la ejecución de programas eficaces de desarme, desmovilización y reinserción; la satisfacción de las necesidades especiales de los niños afectados por los conflictos armados, y la socialización en el plano nacional de

¹⁹ La Conferencia estuvo presidida por el Embajador Camilo Reyes Rodríguez, de Colombia. De hecho, la resolución que cada año aprueba la Primera Comisión de la AGNU es presentada por Colombia.

los instrumentos que se refieren a la prevención y erradicación del tráfico ilícito de APL.

También estableció medidas dirigidas a fortalecer la asistencia técnica, financiera, legal, jurídica, y tecnológica y la cooperación internacional a todos los niveles entre organizaciones internacionales e intergubernamentales y la sociedad civil²⁰, incluidas las organizaciones no gubernamentales y las instituciones financieras internacionales en las actividades relacionadas con el enfrentamiento al tráfico ilícito.

Es importante acotar que en la parte preambular del PdA se fijó un grupo de principios cardinales del derecho internacional que han estado en el epicentro de los debates ideológicos más amplios en torno al desarme general y completo, la paz y la seguridad internacional: el derecho a la autodefensa individual y colectiva, reconocido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que implica el derecho de los Estados a adquirir armas para su propia defensa, y el derecho de autodeterminación de los pueblos, en particular de los pueblos coloniales o bajo dominación u ocupación extranjera.

Respecto al seguimiento efectivo de las medidas establecidas en el PdA, los participantes convinieron celebrar, a más tardar en 2006, una Conferencia para examinar los progresos realizados en la aplicación del Programa de Acción, así como efectuar cada dos años una reunión de Estados para examinar la aplicación en los planos nacional, regional y mundial del PdA²¹. También se acordó realizar un estudio acerca de la viabilidad de elaborar un Instrumento internacional que permitiera a los Estados detectar y localizar de manera oportuna y fiable las APL ilícitas, y de nuevas medidas para aumentar la cooperación internacional a fin de prevenir, combatir y eliminar la intermediación ilícita de APL.

El PdA es un instrumento políticamente vinculante, es decir, los Estados no están obligados a implementar sus disposiciones; su valor es político y moral, no jurídico. Aquí estriba una de sus principales limitaciones, resultante de las intensas presiones en el proceso negociador que antecedió a su adopción. Otras omisiones relevantes del PdA, que expresan -aun hoy- la falta de

²⁰ A diferencia de lo sucedido en otros procesos relacionados con el desarme general y completo, en especial en el campo de las armas de exterminio en masa (AEM), en el PdA se explicita la importancia de la participación activa de la sociedad civil. De hecho, el rol de la sociedad civil ha sido determinante, como lo fue también en el proceso que condujo a la adopción en el 61.º Período de Sesiones de la Asamblea General, de la resolución 61/89 "Hacia un Tratado para el Comercio Mundial de Armas" (ATT).

²¹ En julio de 2003 se efectuó la primera Reunión Bienal. Participaron delegados de 145 países, así como representantes de organizaciones internacionales y regionales y de 172 ONGs. Los Estados Miembros presentaron 103 informes nacionales, explicitando los adelantos en la ejecución del PdA. En general, quedó la sensación que aun quedaba mucho por hacer para detener la proliferación desmedida de APL ilícitas. En la segunda Reunión Bienal, efectuada en julio de 2005, se debatieron aspectos directamente vinculados con la detención de la proliferación ilícita, entre ellos la recogida y destrucción de armas, el tráfico de drogas y minerales preciosos, las importaciones y exportaciones, la intermediación ilícita en el comercio, el desarrollo humano, la sensibilización del público, la cultura de paz y los efectos de las armas pequeñas ilícitas en las mujeres, los niños y los ancianos.

consenso en las deliberaciones se refieren al tema de los derechos humanos, la regulación de la posesión civil, el problema de las transferencias de armas tanto a los Estados como a los actores no estatales –su significado aún está por definir desde el punto de vista jurídico-, el mal uso de las armas por los cuerpos militares del Estado y la indefinición de las responsabilidades existentes respecto al derecho internacional relevante en la materia.

Las municiones en el ámbito del enfrentamiento al tráfico ilícito de APL

La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe fueron partidarios de incluir el tema de las municiones y los explosivos en el proceso multilateral de enfrentamiento al tráfico ilícito de APL emprendido por Naciones Unidas con la adopción de la resolución A/RES/50/70B. En el informe del Panel de Expertos Gubernamentales [A/52/298 (1997)] se hizo mención a esta cuestión. Sin embargo, por presiones de Estados Unidos y otros países el tema no fue incluido en el ámbito de atención del Instrumento Internacional para permitir a los Estados detectar y localizar de manera oportuna y fiable las APL ilícitas.

En respuesta a esta carencia, en 2006 la Asamblea General adoptó la resolución 60/74 “Problemas que plantea la acumulación excesiva de municiones de armas convencionales”, propuesta por Francia y Alemania. En la resolución se estableció la creación de un Grupo de Expertos Gubernamentales en el tema con la misión de entregar, a más tardar en diciembre de 2008, un informe al Secretario General con las opiniones de los Estados Miembros sobre el tema, además de sus propias recomendaciones.

Parece muy razonable esta preocupación de abordar simultáneamente la cuestión de la circulación ilícita de armas y municiones, a partir de la interdependencia de unas y otras. En el contexto latinoamericano, uno de los países que más avance exhibe es Brasil. Desde la entrada en vigor de la nueva legislación sobre armas de fuego, todas las municiones fabricadas en el país o importadas deben mostrar un código que identifique tanto al fabricante como al importador. Las autoridades brasileñas reconocen que ello ha mejorado la capacidad de las fuerzas de seguridad para combatir la circulación ilícita de municiones.

POSICIONES CONCERTADAS DE LA REGION RESPECTO AL TRAFICO ILÍCITO DE APL Y ESTRATEGIAS PARA SU ENFRENTAMIENTO

De Brasilia a Nueva York con escala en La Antigua.

Los países de América Latina y el Caribe tuvieron una participación activa desde el comienzo mismo del proceso de debate y toma de decisiones en el plano multilateral respecto al diseño e implementación de las estrategias para enfrentar el tráfico ilícito de APL y las consecuencias sociales y humanitarias que se derivaban de esta actividad criminal.

El primer resultado de importancia en la búsqueda de un enfoque común de todos los países de la región quedó plasmado en la Declaración de Brasilia, de

noviembre de 2000²², como parte del proceso que antecedió a la Conferencia de 2001 sobre el Tráfico Ilícito de APL.

Grosso modo, los representantes de la región convinieron que la Conferencia debía tratar de lograr, entre otros, los siguientes objetivos:

a- *Consolidar* un enfoque equilibrado y no discriminatorio de la cuestión del comercio ilícito de APL, que tome en consideración las peculiaridades y experiencias de las regiones, subregiones y países individuales; b- *Reforzar* la cooperación internacional en todos sus aspectos; c- *Reconocer* la importancia de la aplicación de medidas nacionales de recuperación de APL en situaciones posconflicto; d- *Reconocer* la importancia del papel de la sociedad civil.

Es conveniente señalar que en la Declaración de Brasilia también se recogió la importancia del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, afirmando que el resultado de la Conferencia no debería menoscabar en modo alguno el derecho inmanente de legítima defensa, que implica el derecho de los Estados a adquirir armas para la defensa nacional.

En las reuniones bienales de 2003 y 2005, que evaluaron las acciones emprendidas por los Estados Miembros a nivel nacional, regional y mundial, los países de la región plasmaron nuevas propuestas que resumían la experiencia concreta en la aplicación de las recomendaciones del Programa de Acción²³.

En mayo de 2006, los países de América Latina y el Caribe pudieron, no sin contratiempos²⁴, arribar nuevamente a un enfoque común en la Declaración de La Antigua (Guatemala), que significó la contribución desde una perspectiva regional a la labor de la Conferencia de las Naciones Unidas para la Revisión de los Progresos Realizados en la Implementación del PdA, a celebrarse en Nueva York, en julio de 2006. La Declaración dictaminó sobre los aspectos que habían impedido el cumplimiento efectivo de las recomendaciones del PdA, formulando un grupo de propuestas dirigidas a fortalecer su aplicación, habida cuenta de los escasos progresos logrados en la disminución de las consecuencias sociales, humanitarias y de seguridad del tráfico ilícito de APL.

En este sentido, la Declaración sugirió que la revisión del PdA fuera conducida tomando en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

Reafirmar la importancia de cumplir los compromisos hechos por los Estados para adoptar las medidas necesarias a nivel nacional, regional e

²² Puede consultarse íntegramente en:

<http://www.un.org/spanish/conferences/smallarms/aconf192pc19.pdf>

²³ Pueden consultarse íntegramente los Informes Nacionales de los países de la región a ambas reuniones bienales, así como otras informaciones de interés sobre la aplicación del PdA en: <http://disarmament.un.org/cab/salw-2003.html> y <http://www.un.org/events/smallarms2005/>, respectivamente.

²⁴ Básicamente había dos corrientes de opinión, una favorable a cumplir exclusivamente el mandato del PdA respecto a revisar los progresos alcanzados en su implementación, y otra partidaria de adoptar medidas complementarias con vistas a fortalecer el instrumento.

internacional para asegurar la implementación del PdA en el menor tiempo posible;

Comprometerse a implementar el Instrumento Internacional para Habilitar a los Estados a Identificar y Rastrear de Manera Oportuna y Confiable APL Ilícitas **y a continuar haciendo esfuerzos para lograr un instrumento legalmente vinculante que incluya el tema de las municiones;**

Recordar la necesidad de implementar **un mecanismo de seguimiento del Instrumento** [antes mencionado] como parte integral de la implementación del PdA;

Reconocer que **el problema del tráfico ilícito de municiones esta intrínsecamente ligado al tráfico ilícito de APL;**

Hacer un llamado a los Estados Miembros de Naciones Unidas a iniciar un proceso para estudiar maneras y medios efectivos de abordar este problema;

Reconocer que **las transferencias de armas a través de intermediarios presentan el mayor riesgo para el desvío de APL** al mercado ilícito y para propósitos y actores no autorizados;

Complementar el PdA adoptando medidas orientadas a **regular las actividades de intermediación en APL;**

Apoyar la adopción de **un instrumento legalmente vinculante sobre intermediación ilícita**²⁵ y la labor del Grupo de Expertos Gubernamentales

Acordar complementar el PdA con **la adopción de criterios comunes a nivel internacional para proveer a las autoridades nacionales de herramientas para evaluar la autorización de transferencias de APL** con miras a evitar su desvío al mercado ilícito y para propósitos y actores no autorizados;

Reconocer que estos criterios comunes deben contener aspectos técnicos y normativos y ser objetivos, transparentes, no discriminatorios, adoptados a nivel multilateral y tomar en cuenta las particularidades de cada región. Deben incluir **una clara prohibición a la transferencia de APL**, entendida como importación, exportación y tránsito, **que no estén expresamente autorizadas por autoridades competentes** en el país de importación, exportación y tránsito²⁶;

²⁵ En teoría, lo que se desea en el tema de la intermediación es negociar un instrumento jurídicamente vinculante que impida el desvío al mercado ilícito lo que se traficó lícitamente. En esencia, este es el mismo razonamiento en el tema del control de las transferencias y de la posesión civil.

²⁶ En el ámbito hemisférico existe la Convención Interamericana sobre Transparencia de las Adquisiciones de Armas Convencionales que obliga a las partes a brindar informes anuales

Reconocer la necesidad de que la Conferencia haga un llamado a los Estados a **reforzar las regulaciones sobre adquisición y posesión civil de APL**²⁷, con miras a prevenir el desvío de armas legalmente adquiridas al mercado ilícito;

Hacer un llamado a los Estados Miembros a **identificar y adoptar estándares mínimos de seguridad en los arsenales**²⁸;

Hacer un llamado a los Estados Miembros a cumplir las provisiones del PdA en lo que respecta a la **gestión de los arsenales, destrucción de APL confiscadas, incautadas o recolectadas, seguridad de las existencias y de los excedentes**;

Subrayar la necesidad de mayor cooperación internacional, incluyendo asistencia técnica, financiera y tecnológica;

Recomendar el establecimiento de un mecanismo de seguimiento resultante de la Conferencia de Revisión para evaluar periódicamente los progresos realizados;

Sin embargo, la Conferencia de 2006 fracasó como resultado de la renuencia de algunos Estados Miembros, incluyendo Estados Unidos, a avanzar en la profundización del alcance de las propuestas del Programa de Acción. A pesar del interés mayoritario de acordar un documento de resultados, los esfuerzos internacionales resultaron insuficientes para hacer prevalecer la voluntad de la inmensa mayoría. Muchos representantes, sobre todo de los países más afectados por el tráfico ilícito de APL, manifestaron públicamente su irritación por la postura estadounidense²⁹.

La actitud de Estados Unidos en la Conferencia anticipó el cambio de postura que asumiría en la votación –en diciembre del propio 2006- de la resolución que cada año había adoptado por consenso la Asamblea General, referida al tráfico ilícito de APL en todos sus aspectos. Estados Unidos no solo pidió votación a la resolución, sino que votó absolutamente en solitario, sin siquiera poder arrastrar en este ejercicio a sus escasos aliados de ocasión. En diciembre de 2007 repitió el procedimiento.

sobre las transferencias de armas pequeñas y ligeras. Muy pocos países participan en este mecanismo; las razones son obvias.

²⁷ Respecto a la posesión civil, la posición más extendida en los países latinoamericanos resguarda el derecho a la posesión responsable cuando las leyes internas así lo estipulen, reclamando el establecimiento de buenas prácticas.

²⁸ La gestión efectiva de los arsenales de APL y sus municiones es considerado un asunto de máxima prioridad. Muchas de las armas y municiones ilícitas han sido sustraídas de los depósitos de las fuerzas de seguridad. El desvío también se ha practicado con los excedentes de armas, las llamadas armas obsoletas y las incautadas por las fuerzas públicas que no han sido protegidas adecuadamente. Una prueba de la prioridad que le concede la región al tema fue la celebración en Costa Rica en septiembre de 2007 del Seminario Unión Europea-América Latina y el Caribe sobre Gestión y Seguridad de Arsenales de APL, incluyendo sus municiones.

²⁹ La negativa actitud de Estados Unidos se explayó en su reluctancia a adquirir compromisos jurídicamente vinculantes. Ello se verificó en el Instrumento sobre marcaje y rastreo, y los intentos de fortalecer las negociaciones respecto a la intermediación ilícita y la posesión civil.

El desarrollo como condición *sine qua non* es la verdadera estrategia

La cuestión del desarrollo quedó plasmada en el Programa de Acción, así como la incidencia de la pobreza en el tráfico ilícito de APL. El PdA exhortó a los Estados a esforzarse por hacer frente a los problemas relacionados con el desarrollo humano sostenible.

Sin embargo, a nivel internacional ha imperado un enfoque unívoco y de contingencia, es decir, prevalece la creencia de que el tráfico ilícito de armas incide en el desarrollo en mayor cuantía que la falta de desarrollo en el tráfico de armas³⁰; también las políticas que tienden a actuar mejor sobre las manifestaciones del fenómeno, a expensas de sus causas más determinantes. En modo quiere esto decir que deban minimizarse las acciones de enfrentamiento. Al contrario, la importancia de la relación no debe entenderse en un sentido matemático, sino de énfasis en las estrategias de prevención. Esta disparidad puede constatare tanto en el recetario que ofrecen las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas competentes en el tema, como en las propias estrategias nacionales.

Quizá el mejor intento para corregir esta deficiencia se produjo en abril de 2007, cuando representantes de 12 Estados de América Latina y el Caribe³¹ reunidos en Guatemala adoptaron la Declaración Regional sobre Violencia Armada y Desarrollo, en la que resolvieron:

Trabajar para reducir la violencia armada teniendo en cuenta una perspectiva integral y comprehensiva en materia de desarrollo socioeconómico en los países de la región.

La importancia de esta Declaración estriba en que por vez primera se recoge con claridad en un documento regional la importancia del desarrollo sustentable como instrumento para reducir las desigualdades sociales que están en la base de la violencia estructural que padece la región. También se revaloriza el papel gubernamental en la ejecución de las políticas de desarrollo enfocadas a la prevención de la violencia armada en particular.

En este sentido, los países participantes:

³⁰ De hecho, en la propia Convención Interamericana (la CIFTA) la única vez que se menciona el término Desarrollo aparece recogido en el sentido apuntado: "... la necesidad urgente de impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, debido a los efectos nocivos de estas actividades para la seguridad de cada Estado y de la región en su conjunto, que ponen en riesgo el bienestar de los pueblos, su desarrollo social y económico y su derecho a vivir en paz".

³¹ Aun cuando estuvieron representados solamente 12 países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana), la Declaración recoge aspectos positivos en cuanto a la relación entre violencia armada y desarrollo.

Reconocieron también que el desarrollo socioeconómico sostenido y la reducción de los índices de desigualdad existentes, constituyen requisitos esenciales para reducir los niveles de violencia armada, y que las cuestiones de seguridad y condiciones de desarrollo son aspectos que se refuerzan mutuamente.

Reconocieron también que los Gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar la inversión social y la seguridad ciudadana, con el fin de consolidar la efectividad de las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza.

Reafirmaron su convicción de que la promoción de las políticas nacionales e internacionales de desarrollo con equidad y creación de empleo digno, educación e inclusión social, constituyen importantes herramientas para la prevención de la violencia.

Acordaron también incrementar sus esfuerzos para integrar programas de reducción de violencia armada y prevención de conflictos en los marcos institucionales, políticas públicas y en las estrategias y planes de desarrollo nacionales, regionales y multilaterales.

También acordaron trabajar individual y colectivamente a nivel nacional, regional y multilateral, en medidas prácticas orientadas a:

Promover estudios que elaboren el vínculo entre violencia armada y desarrollo; Promover el desarrollo económico sostenido y la reducción de los niveles de desigualdad; Promover la prevención y el manejo pacífico de conflicto; Combatir, prevenir y eliminar las actividades del crimen organizado; Detener la circulación descontrolada, el tráfico ilícito y el uso ilegal de APL y las municiones por medio de iniciativas en la reglamentación del comercio, la adquisición, la posesión y el porte de APL por la población civil, el desarme posconflicto, la desmovilización y reintegración de ex combatientes, así como el control de las transferencias de armas y de la intermediación ilícita; Promover y proteger los derechos humanos, así como instituciones públicas de seguridad efectivas y fiscalizables y abordar el clima de impunidad a través del fortalecimiento de los enlaces entre los sectores de seguridad y justicia; Promover un enfoque comprehensivo e inclusivo a los temas de reducción de violencia armada; Asegurar que las iniciativas de prevención y reducción de la violencia armada prioricen a grupos específicos en situación de riesgo; Desarrollar y/o fortalecer políticas educativas dirigidas a jóvenes en situación de riesgo, y Considerar el firme apoyo a nuevas iniciativas en el marco normativo internacional, tales como las discusiones sobre un posible Tratado de Comercio de Armas iniciadas por decisión de la Resolución de la Asamblea General de la ONU 61/89.

Compendio de las principales acciones en materia normativa efectuadas por los países de América Latina y el Caribe

Nicaragua promulgó la Ley 510, Ley Especial para el Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, que incluye un riguroso plan de control y registro de las armas de fuego en manos de los civiles y el decomiso de armas de guerra .

Venezuela cuenta con la Ley sobre Armas, explosivos y su Reglamento. También aprobó en 2002 la Ley del Desarme y elaboró una legislación para la protección y control de arsenales, depósitos de armas y municiones.

En Brasil, la entrada en vigor del Estatuto de Desarme en diciembre de 2003 restringió el porte de armas a civiles, entre otras medidas. La Campaña Nacional de Desarme quitó de las calles y domicilios brasileños cerca de 500 mil armas de fuego.

En Argentina se tomaron algunas medidas nacionales. En el Congreso argentino se está analizando la creación de una nueva Ley sobre Control de Armas y Munición y un Plan Nacional de Desarme.

Paraguay aprobó una Ley de Control de Armas en 2002, que fija normas y requisitos para la tenencia y el porte de armas y establece reglas para la importación y exportación de armas y municiones.

Perú está implementando una campaña de regularización de las armas de fuego en manos de civiles.

Guatemala creó en 2005 una Comisión Nacional de Desarme.

El Salvador implementó una campaña de sensibilización y desarme.

En Ecuador fueron implementadas reformas para mejorar el control de las armas en manos de empresas de seguridad privada.

Recientemente, el gobierno de Estados Unidos propuso a México poner en marcha un proyecto denominado *Gunrunner*, con el objetivo de interrumpir el flujo ilícito de armas a México, que contribuye a incentivar numerosos hechos de violencia a ambos lados de la frontera.

BALANCE DE LAS PRIORIDADES Y RETOS DE LA REGIÓN

Naciones Unidas reconoce que los países de América Latina fueron los que más progresaron a nivel mundial en materia de control de armas. Sin embargo, aún son insuficientes los avances si tenemos en cuenta el incremento de la violencia armada y de las actividades del crimen organizado, la violencia doméstica y los secuestros a mano armada. En todas estas situaciones de violencia e intimidación hay un factor en común: la presencia de armas de fuego.

Los países de América Latina y el Caribe deben priorizar en sus estrategias de desarrollo sustentable las acciones de prevención y reducción de la violencia armada, que constituyen un lastre para su desarrollo económico y social. Es insuficiente el reconocimiento de la relación entre desarrollo y violencia armada si no existe la voluntad de superar las condiciones de exclusión social que prevalecen en nuestras sociedades.

El control efectivo del tráfico ilícito de APL y sus municiones requiere la implementación de leyes, reglamentos y regulaciones administrativas que si bien deben ajustarse a las peculiaridades del problema en cada país, también deben observar unos mínimos comunes que compatibilicen las estrategias de enfrentamiento a nivel regional³². Ello impactaría en gran medida el comercio ilegal transfronterizo.

La mayoría de los países de América Latina exhibe progresos en materia normativa. Sin embargo, uno de los grandes desafíos estriba en la capacidad institucional para aplicar las leyes y regulaciones existentes, que según expertos de Naciones Unidas están entre las más restrictivas a nivel internacional.

Otro factor de peso es la excesiva dependencia de los sistemas de justicia penal para combatir el tráfico ilícito de APL en la región, a expensas de políticas que privilegien el desarrollo sustentable y la igualdad de oportunidades para todos.

La solución penal a ultranza puede convertirse en un elemento dinamizador de la comisión de nuevos actos delictivos. En este sentido, una política efectiva de prevención debe privilegiar la solución de los factores sociales que inciden en el aumento de la criminalidad. En el caso específico de la población más joven, debe privilegiarse el acceso a programas universales de escolarización en todos los niveles, así como acceso pleno al empleo. Las acciones de prevención suelen tener un menor coste que el recurso de lo penal.

De igual forma, debe haber un balance adecuado entre las acciones de enfrentamiento y prevención al tráfico ilícito de APL. Como norma, el crimen organizado es indiferente a las iniciativas de concienciación; su control efectivo requiere de un sistema penal eficiente y de leyes severas.

La región debe contar asimismo con políticas de desarrollo efectivas enfocadas especialmente a la población más joven, debido a la alta incidencia de la violencia con armas de fuego en este grupo poblacional. Se debe actuar sobre

³² La excepción a esta situación puede estar en el Proyecto Centroamericano para Prevenir y Combatir el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, aprobado el 6 de junio de 2003 en la XXVI Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. El Proyecto tiene entre sus objetivos especiales homogenizar las legislaciones nacionales que regulan el control de armas tanto pequeñas como ligeras. Asimismo, los países centroamericanos adoptaron en 2005 el Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en Materia de Transferencias de Armas, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados. Este Instrumento constituye un programa de medidas de fomento de la confianza entre los Estados de la Región.

los factores de riesgo de carácter estructural, con acciones sustantivas en el campo de la prevención y la rehabilitación.

Los países de la región deben exigir una cuota de responsabilidad a los Estados productores de armas de fuego que permita establecer controles que impidan el desvío hacia el mercado ilícito. La responsabilidad no debe ser la misma entre los productores y los importadores. Debe aplicarse el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Debe rechazarse la aplicación de restricciones indebidas y medidas coercitivas de carácter unilateral a las transferencias de armas pequeñas y ligeras en el marco del comercio legal entre países. Todo Estado tiene el derecho soberano de adquirir, fabricar, exportar, importar y conservar armas pequeñas y ligeras para atender sus legítimas necesidades de seguridad y defensa. La lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras no debe afectar este legítimo derecho de los Estados.

Un elemento crucial es el de la posesión civil de armas de fuego. En la mayoría de los países de la región es legal la posesión y el porte de armas. A los factores de orden histórico, constitucional, legal y mercantil que favorecen la expansión de un mercado interno de armas, se yuxtaponen otros factores de orden cultural que han sedimentado en sus habitantes la subcultura de poseer y portar armas de fuego, aspecto que dificulta cualquier emprendimiento dirigido a su control o abolición.

Las medidas enfocadas a fijar límites sobre el tipo y la cantidad de armas que los civiles pueden adquirir y poseer, así como requerimientos estrictos para licencias, autorizaciones y registros, aportan escasamente a solucionar el problema. Nada evita el mal uso por los portadores, el uso forzado, el robo, los accidentes por mala manipulación, etc. Los conceptos de “posesión responsable” o del “legítimo usuario” constituyen subterfugios. En fin de cuentas, casi nadie discute que sean lícitas o ilícitas, las armas solo sirven para matar.

Estas medidas, muchas veces dirigidas a prevenir el desvío de armas legalmente adquiridas al mercado ilícito resultan harto insuficientes e ingenuas. La única solución realista es la abolición total de la posesión civil de armas de fuego unida a la construcción de sociedades cada vez más inclusivas y justas³³

³³ Ante el empuje de la criminalidad, en muchas sociedades latinoamericanas existe la creencia en la necesidad de la posesión de armas de fuego para asumir la defensa de la seguridad individual y familiar debido a la incapacidad manifiesta del Estado para garantizar esta función pública.