

Viviana García Pinzón*

VIOLENCIA Y TRÁFICO DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS EN EL CONO SUR

NO HAY UN CONCEPTO ÚNICO DE SEGURIDAD. Por el contrario, es un término ambiguo en forma y contenido (Haftendorn, 1991) o como lo señala Buzan, un concepto en disputa, “esencialmente los conceptos en disputa delimitan un área de interés más que el especificar una condición precisa” (Buzan, 1991: 8). Las transformaciones en la política mundial, especialmente la globalización y el fin de la Guerra Fría, han supuesto un cambio en la realidad de las Relaciones Internacionales y en el estudio de la seguridad. Tradicionalmente, el concepto de seguridad estuvo limitado a la noción de poder, enfatizando en la relación interestatal y la guerra, con un marcado acento militar. Frente a las debilidades de este enfoque y tras el fin de la Guerra Fría, el acento militar y belicista que caracterizaba la concepción de la seguridad dio paso a la formulación de enfoques alternativos y multidimensionales de la seguridad, considerando aquellas amenazas no tradicionales que rebasan las respuestas de índole militar. Estos enfoques alternativos consideran una gama de amenazas que no se relacionan, o lo hacen de manera indirecta, con lo militar. Al etiquetar

* Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile. Politóloga y miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia.

como nuevas amenazas, a aquellas que no se relacionan con lo militar, no se hace referencia a ellas como nuevas en el sentido cronológico, ya que muchas de dichas problemáticas han existido desde tiempo atrás y/o estaban en las agendas de seguridad; no obstante, es en los enfoques alternativos donde se les da gran relevancia conceptual.

Esta ampliación de la agenda de seguridad “estuvo estimulada por el crecimiento de las agendas económicas y medioambientales en las relaciones internacionales de la década de los setenta y ochenta, y por el crecimiento de preocupaciones con los temas de identidad y el crimen transnacional durante los noventa” (Buzan, 1997: 9). Así, se plantea un concepto de seguridad definido de forma más amplia y profunda en referencia a sus objetos, contenido, y fuentes de amenaza. Desde esta perspectiva, en el contexto internacional la seguridad es entendida mucho más allá de la ausencia de guerra.

La globalización y el fin de la Guerra Fría, que generaron una expectativa de una era de paz, han traído mayor disparidad en la riqueza alrededor del globo, inestabilidad regional y conflicto. Al igual que la emergencia y fortalecimiento de un abrumador número de amenazas transnacionales a la seguridad (tráfico de drogas, de armas, de personas, esclavitud, entre otras). Dichas amenazas se caracterizan porque son conducidas principalmente por individuos, no por estados. Así mismo, “algunos temas transnacionales no son vistos como amenazas directas a la seguridad nacional sino más como amenazas a la economía y a la calidad de vida de los ciudadanos. Otras son tratadas como asuntos de seguridad doméstica, más relacionadas con una respuesta de reforzamiento en la aplicación de la ley. Aunque el efecto de las amenazas transnacionales tiene dañinas consecuencias de largo plazo a la política global y a la estabilidad económica” (Thachuk, 2007: 9). A partir de una comprensión seguridad donde el sujeto a proteger es la persona humana, su bienestar y las condiciones para una vida digna, las amenazas transnacionales y sus impactos en los ámbitos nacional y local suponen un mayor desafío a la seguridad de los ciudadanos en la era actual que la posibilidad de guerra interestatal.

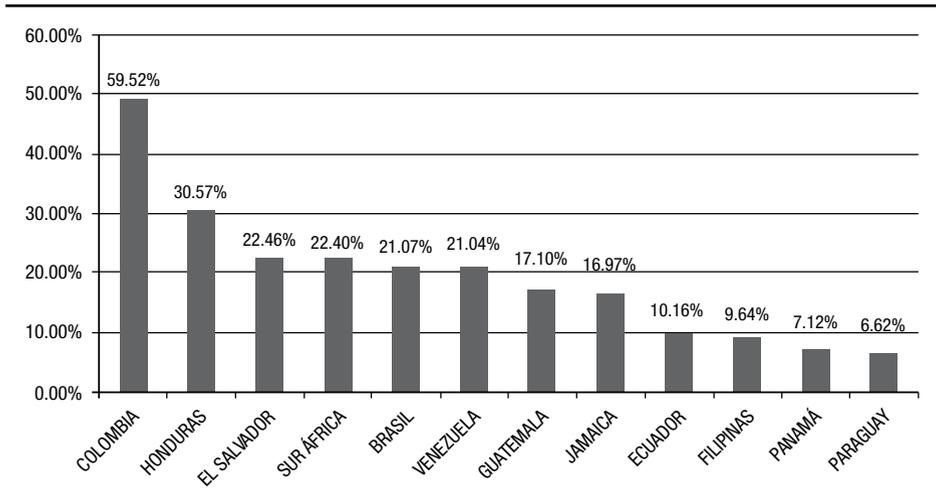
La violencia armada, llevada a cabo primariamente con armas pequeñas¹, es un factor que contribuye a incrementar la inseguridad humana. Las armas ligeras son usadas en conflictos localizados y en la violencia urbana; si bien éstas no son la causa de la violencia y la

1 No existe una definición oficial de armas pequeñas y ligeras, pero la ONU en el instrumento internacional que permite a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas, señala que por “armas pequeñas y ligeras se entenderá toda arma portátil y letal 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”.

delincuencia, son un instrumento que contribuye a multiplicarla. Según datos de International Action Network on Small Arms (IANSA), de 875 millones de armas en el mundo, tan solo el 22,9% pertenece a fuerzas militares y el 3% de policía, el 74% restante está en manos de actores no estatales y civiles, agentes de seguridad incluidos, y un 0,1% en manos de grupos armados rebeldes (IANSA, 2008).

En el caso de América Latina, el tráfico y proliferación de armas pequeñas se caracteriza en general, por su asociación con la violencia urbana, el crimen común y organizado, el narcotráfico y el fenómeno de las pandillas juveniles (Serrano, 2003; Godnick, 2006). A excepción de caso de Colombia, donde el tema involucra a las agrupaciones guerrilleras y paramilitares. El tráfico de armas es un problema alarmante en la región, de acuerdo a cifras del Small Arms Survey para 2006, con el 14% de la población, en América Latina ocurrieron el 42% de homicidios con armas de fuego en el mundo. En términos absolutos, en la región se concentra el mayor índice de homicidios con arma de fuego; de acuerdo con datos de IANSA en el *ranking* de los 12 países con mayores índices de homicidios por cada 100 mil habitantes, el 75% corresponde a países latinoamericanos.

Gráfico 1
Ranking de homicidios con arma de fuego por cada 100 mil habitantes



Fuente: IANSA (2008).

Aunque el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) se caracteriza por la ausencia de conflictos armados interestatales,

conflictos políticos armados de carácter interno o situaciones de post conflicto, es interesante notar que Brasil y Paraguay hacen parte de la lista de países con mayor número de homicidios por arma de fuego; esta situación genera interrogantes respecto a la violencia en la región. De cara a esta problemática, el presente artículo indaga sobre la dinámica actual de la violencia homicida en el Cono Sur, en relación con el tráfico y la proliferación de armas pequeñas, enfatizando en contextos urbanos. Igualmente, son examinadas las medidas para control de armas (instrumentos globales, hemisféricos y regionales; buenas prácticas) y el rol de la sociedad civil en este ámbito.

Abordar la dinámica de la violencia homicida en los países del Cono Sur, en relación con una amenaza transnacional como el tráfico de armas, implica el análisis de los impactos de fenómenos globales en los ámbitos locales y sus implicaciones para la seguridad de los ciudadanos, la garantía y ejercicio de sus derechos.

GLOBALIZACIÓN, ESTADO Y SEGURIDAD

Mittelman (2000) categoriza los estudios e interpretaciones sobre la globalización en dos corrientes: la primera enfatiza en el aumento de las interconexiones y la interdependencia, el crecimiento de los flujos transnacionales y una intensificación de procesos tales que el mundo, en algunos aspectos, se está convirtiendo en un único lugar.

La segunda, de carácter más teórico y sociológico, enfatiza la comprensión del tiempo y espacio, siendo Giddens el autor clásico de esta corriente: “La globalización puede ser así definida como la intensificación de relaciones sociales mundiales que une localidades distantes en tal forma que los hechos locales son formados por eventos ocurridos a miles de millas de distancia y viceversa” (Giddens citado por Mittelman, 2000).

Tomando en consideración estas corrientes Mittelman señala que “experimentada desde abajo, la forma dominante de globalización significa una transformación histórica en la economía, las formas y modos de existencia; en política, una pérdida del grado de control ejercido localmente tal que el locus de poder gradualmente gira en variadas proporciones por encima y por debajo del estado nación; y en la cultura, una devaluación de los logros colectivos o percepciones de ellos” (2000: 6).

En relación con el Estado y la seguridad es de nuestro interés la transformación histórica de la economía y del locus de poder respecto al estado nación señalados por la definición del Mittelman. Respecto a la segunda, Zürn (2002) señala que la globalización implica la desnacionalización societal, la cual es definida como “la

condición de una sociedad cuando las transacciones dentro de los bordes nacionales no son más densas que las transacciones transnacionales” (2002: 237). Las interacciones entre los diversos actores del sistema internacional han llevado al declive de las fronteras nacionalmente definidas, a la vez que se reduce el significado de las sociedades nacionales cuestionando la relación entre relaciones domésticas y externas. La visión de la sociedad nacional estatal es desafiada por el surgimiento de relaciones sociales transnacionales (Beck, 2000: 57).

Para Rosenau (1990; citado por Beck, 2000) esto implica que la humanidad ha dejado atrás la época de la política internacional que se caracterizó por el hecho de que los estados nacionales dominaban y monopolizaban el escenario internacional. Los actores nacionales estatales deben compartir poder con organizaciones internacionales, empresas transnacionales, movimientos sociales, entre otros actores internacionales. Hay entonces, un reparto policéntrico del poder que lleva a la existencia de dos ámbitos de sociedad global: “la sociedad de los estados, donde las reglas de la diplomacia y el poder nacional siguen siendo una variable clave; y el mundo de la subpolítica transnacional, donde se dan cita actores tan distintos como las empresas transnacionales, Greenpeace, Amnistía Internacional, el Banco Mundial, la OTAN, las agrupaciones de crimen organizado transnacional, etc” (*Ibíd.*: 61).

En su texto *La retirada del Estado* (2001) Susan Strange señala la existencia de cuatro fuentes de poder estructural: control sobre la seguridad, control sobre la producción, control sobre el crédito y control sobre el conocimiento de las ideas. De los cuatro tipos de poder estructural, los Estados mantienen un papel predominante tan solo en el control de la seguridad, en que además necesitan a menudo del apoyo de otros Estados (2001: 23). En el contexto globalizado, respecto a la seguridad, el estado se encuentra en una situación paradójica. Por un lado, han surgido de diversidad de fuentes de amenaza, muchas de ellas relacionadas con las nuevas interconexiones e interdependencia que caracteriza el sistema internacional; mientras que continúa siendo el actor fundamental y mantiene el control de la seguridad como esfera de poder estructural.

Andreas (2004) señala que los flujos ilícitos transnacionales de bienes, información y personas –que denomina el lado clandestino de la globalización– se han convertido en una fuente creciente de tensión y conflicto en la política mundial (2004: 642), constituyendo una amenaza para la seguridad internacional. Sin embargo, es el Estado mediante su poder monopolizado para criminalizar ciertos sectores económicos el que define los límites de las actividades ilegales del

mercado². La paradoja respecto a esta problemática es que:

La liberalización del mercado ha llevado a la pérdida del control estatal en los flujos económicos ilegales en las décadas recientes, pero al mismo tiempo ha continuado realizando una selectiva e intensa criminalización del mercado [...] Así, como la economía global se ha convertido en más integrada e interdependiente; los estados han construido barreras contra el intercambio 'indeseable' a través de las fronteras. Esto se ha hecho particularmente evidente en los esfuerzos para controlar la migración ilegal, las drogas prohibidas y las finanzas ilícitas (2004: 643).

De este modo, de manera paralela al declive de las funciones militares y económicas de las fronteras se ha reforzado el control estatal contra los *actores transnacionales clandestinos* (ATC)³, entendidos como actores no estatales que operan a través de las fronteras nacionales violando leyes estatales y quienes apuntan a evadir los esfuerzos de vigilancia. Éstos no sólo constituyen una problemática para la seguridad de los ciudadanos, sino que han permeado las estructuras políticas y sociales afectando la gobernabilidad, estabilidad política y la seguridad de los propios estados. Un amplio componente de lo que es definido como nuevas amenazas a la seguridad hace referencia a los ATC y las actividades de crimen organizado.

Las actividades transnacionales ilegales no son nuevas, lo que ha cambiado es la atención política de la que son objeto, su lugar en la agenda de seguridad y el impacto que tienen en el Estado. "Los actores transnacionales clandestinos han existido en una u otra forma en tanto los estados han impuesto en las fronteras. Lo que ha cambiado en el tiempo es la organización de ATC, sus métodos y velocidad de cruce de fronteras y la forma, intensidad y enfoque de su aplicación y el nivel de ansiedad pública y atención política" (Andreas, 2003: 81).

2 "Hace un siglo mucho de lo que ahora se define como crimen transnacional (narcotráfico, tráfico de especies amenazadas y lavado de dinero) ni siquiera estaba penalizado y por ello, por definición no era un problema delictivo. Lo que cambió en el siglo XX fue que aparecieron leyes ambiciosas y aparatos para la ejecución coercitiva de la ley en el ámbito nacional, y un conjunto de regímenes de prohibición a escala internacional encaminado a erradicar actividades mercantiles consideradas "indeseables" por los Estados más poderosos" (Andreas, 2005: 65).

3 "Los ATC's son ampliamente variados en sus motivos. Pueden estar motivados por la obtención de lograr altas utilidades y la demanda del mercado (e.g. narcotraficantes y traficantes de migrantes), el deseo de llevar a cabo actos de violencia por inspiraciones políticas o religiosas (terroristas) o la búsqueda de empleo y refugio (la vasta mayoría de migrantes no autorizados)" (Andreas, 2003: 78).

VIOLENCIA HOMICIDA EN LA REGIÓN⁴

La actividad medular del crimen transnacional organizado en América Latina es el contrabando de drogas (Serrano y Toro, 2005: 233), que está estrechamente ligado al desarrollo de otras actividades delictivas como el contrabando de armas, el secuestro y el robo de vehículos. En el caso del contrabando de armas, si bien su aparición está ligada al narcotráfico, se ha constituido como un mercado ilícito paralelo y lucrativo. “La mayor disponibilidad de armas pequeñas ha estado vinculada claramente al crecimiento y la internacionalización de los carteles de la droga, aunque la proliferación del mercado ilícito de armas ha respondido también a otras lógicas” (*Ibid.*: 255).

En contraste con México, Centroamérica y la Región Andina, el Cono Sur no está afectado directamente por los efectos de las políticas antinarcóticas en América Latina. Sin embargo, el aumento de la violencia y la criminalidad urbana, que es la problemática de seguridad de mayor impacto en la agenda pública de los países de la región, está vinculada con el micro tráfico de drogas y la espiral de violencia y creación de circuitos ilegales asociados a este fenómeno, en un contexto de pobreza, desigualdad y desempleo. Países como Brasil y Paraguay presentan altas tasas de homicidios, la mayoría de los cuales involucra el uso de armas de fuego. El 48% de homicidios cometidos en Argentina en 2007, el 67,9% de homicidios de Brasil para 2006 y el 51% de los homicidios cometidos en Uruguay entre 2003 y 2005 fueron llevados a cabo con armas de fuego (ver gráfico 2 en página siguiente).

Una mirada a las cifras en algunas de las grandes metrópolis de la región evidencia la estrecha relación entre violencia homicida y armas de fuego.

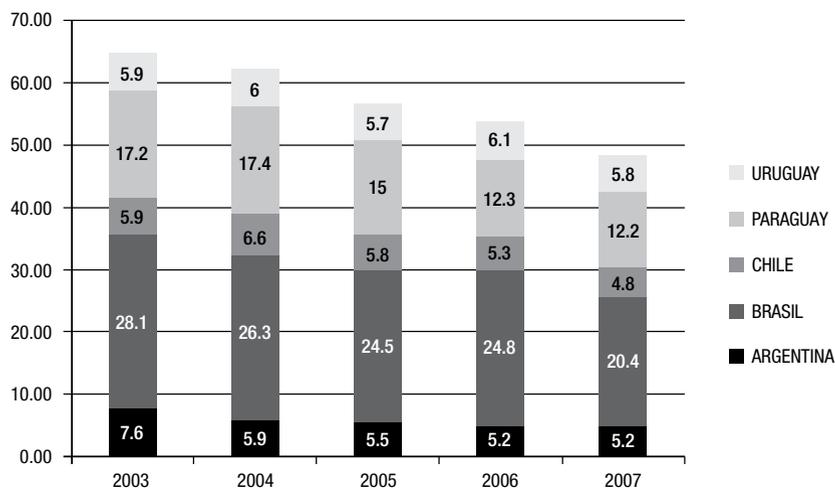
En la ciudad de Buenos Aires de 851 homicidios dolosos cometidos en el 2007, 407, esto es 55% fueron cometidos con armas de fuego. Ahora, respecto a los delitos contra la propiedad, en materia de hurtos, el 45% involucró este tipo de armas y en el caso específico de hurto de automotores el 80% de los hechos fue cometido con armas de fuego.

Rio de Janeiro es una de las ciudades que mejor ejemplifica la situación de violencia y delincuencia asociada al tráfico de drogas ilícitas y donde las armas de fuego ocupan un papel central. En este caso “la violencia se manifiesta principalmente en la forma de choques armados entre distintas organizaciones que luchan por ganar o

4 En la medida en que no toda violencia produce la muerte, así como tampoco todos los homicidios son necesariamente violentos, es válido emplear el término de violencia homicida.

mantener el control territorial por acceso a puntos de abastecimiento y venta de cocaína y marihuana” (Dreyfus, 2003). En 2001, el 40% de los homicidios en el municipio fueron por el uso de armas de fuego, la mayoría de las víctimas fueron jóvenes pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos (*Ibid.*).

Gráfico 2
Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes



Fuente: elaborada con datos tomados del banco de datos de UNODC.

Finalmente, en el caso del Gran Santiago, a diferencia de las dos ciudades mencionadas anteriormente, hay un aumento en los robos con violencia y en las lesiones personales, pero con uso de armas corto punzantes (Dreyfus, 2003; Elgueta y Zuñiga, 2005). No obstante, es en las operaciones relacionadas con tráfico y venta de drogas donde cada vez hay un mayor número de armas de fuego decomisadas. Según cifras del Ministerio del Interior (2009) en operaciones relacionadas con infracciones a la Ley de Drogas en el año 2007 fueron incautadas 539 armas de fuego, en el 2008 la cifra aumentó a 684 y en 2009 disminuyó a 452.

PROLIFERACIÓN Y TRÁFICO DE ARMAS EN EL CONO SUR

En la región hay dos países con una industria de producción de armas considerada de gran escala: Brasil y Argentina. El primero, es

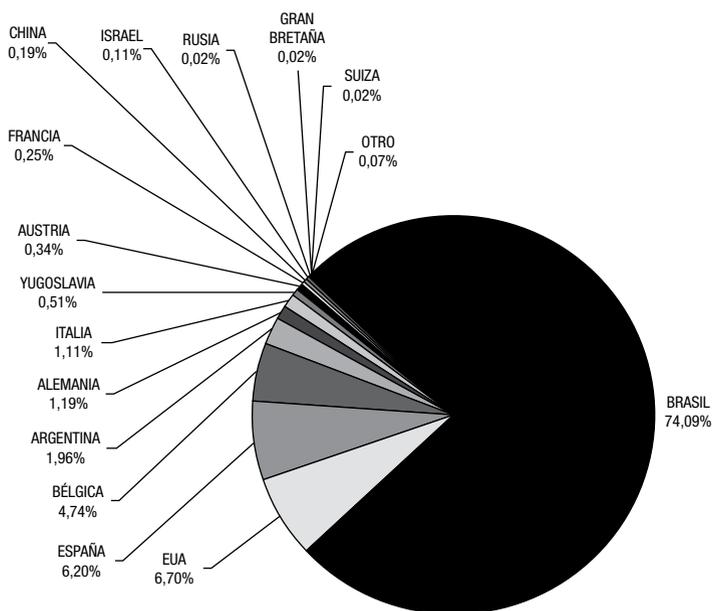
el segundo mayor productor de armas en el hemisferio y el tercero a nivel mundial, con una producción que asciende a alrededor de 164 millones de dólares por año (IANSA, 2008). Argentina cuenta con una industria de exportación de armas y municiones que comenzó a crecer a partir de 1999, gracias a cierto nivel de competitividad de la industria local, potenciado desde 2000 por la devaluación consecuencia de la crisis económica (Fleitas, 2006). Chile, a su vez cuenta con una industria armamentista de pequeña escala, en cabeza de la Fábrica de Armas y Maestranzas del Ejército FAMA E. Además de la producción de armas existente en la región, otra fuente de éstas son las importaciones provenientes principalmente de Estados Unidos y Europa.

Por otra parte, en términos geoestratégicos la zona de la triple frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina ha sido identificada como zona o espacio *sin ley*, escenario de contrabando de drogas, armas y otras mercancías. Paraguay es un lugar de triangulación y tráfico de armas hacia países vecinos y Colombia; la triangulación y reexportación de productos se concentra en el llamado “Triángulo de Oro” cuyos vértices son Ciudad del Este en el Sur, Pedro Juan Caballero hacia el Este y Saltos del Guairá hacia el Norte. Como consecuencia de esta situación, Brasil impuso un embargo contra la exportación de armas brasileñas a suelo paraguayo en el año 2003, tras una investigación que contó con la participación de organizaciones civiles y el gobierno del Estado de Río de Janeiro que permitió establecer que más de 100 mil armas de fuego confiscadas a criminales eran armas de fabricación brasileña exportadas en algún momento de forma legal a Paraguay (Godnick, 2006; Jungmann, 2004).

La mayoría de las armas pequeñas y livianas que proliferan en la región provienen de las industrias brasileña y argentina o han sido importadas legalmente de otros países; hay entonces un patrón de migración de armas legalmente producidas y de propietarios privados hacia el mercado criminal, facilitado por la falta de controles y regulación, tanto a la industria de producción armamentista como a quienes poseen armas de fuego. Las armas producidas por Brasil y Argentina son usadas en circuitos de tráfico de armas dentro de los mismos países, en los países vecinos parte de la subregión y de Sudamérica.

En Brasil la mayoría de armas incautadas han sido producidas legalmente en el país y han migrado hacia los mercados ilegales del propio país. Un caso parecido es el de Argentina, donde no existe un tráfico transnacional importante de armas para el mercado criminal, dada la existencia de una importante industria nacional de armas pequeñas (Dreyfus, 2003).

Gráfico 3
Origen de armas incautadas en Rio de Janeiro (Brasil) entre 1951 y 2003



Fuente: Dreyfus (2003).

En general, pueden ser señalados como fuentes de patrones de desvío:

- Robo a unidades militares y policiales.
- Venta de armas del inventario policial o militar por elementos corruptos de las Fuerzas Armadas o policiales.
- Venta de material excedente (surplus) por parte de elementos corruptos de las Fuerzas Armadas o policiales.
- Robo a propietarios legales (individuos y empresas de seguridad privada).
- Robo de armas incautadas.
- Tráfico por medio de coleccionistas.
- Venta de armas a países desde países productores (Brasil y Argentina) y vuelta de este material a dichos países a causa de desvíos en los países compradores.

- Triangulación de armas importadas previamente de manera legal por un país dentro de la región.

En el caso del mercado de armas, al igual que en otros circuitos económicos, hay una frontera difusa entre mercado legal e ilegal; todas las armas de fuego ilegales fueron legales en algún momento:

“Al contrario de las drogas ilegales, los armamentos se producen de manera legal y en algún momento del ciclo de venta una parte se desvía hacia el mercado negro y queda concentrado en las manos de la sociedad de un modo general, que no reciben ningún tipo de entrenamiento. La gran preocupación es saber el destino de estas armas, con el fin de que se tenga un mayor control sobre sus usuarios” (Rondo, Spadale y Wolfer, 2007: 148).

REGÍMENES DE CONTROL DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIVIANAS

Andreas (2005) señala que uno de los grandes elementos que actualmente definen la relación entre el sistema estatal internacional y crimen transnacional es el establecimiento de regímenes de prohibición a escala internacional. Respecto al control de armas se encuentran instrumentos de carácter internacional, hemisférico y regional. No obstante, fue hasta el fin de la Guerra Fría que las amenazas transnacionales emergen en la agenda de seguridad internacional. En 1988 fue adoptada la primera resolución de la Asamblea General de la ONU sobre transferencia de armas, el cual a su vez llevó a la creación del Registro Voluntario de Armas Convencionales de la ONU, establecido en 1992.

En 2001 la Asamblea General de la ONU adoptó el Protocolo de la ONU Contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones como suplemento a la Convención sobre el Crimen Organizado Transnacional. Este instrumento, el único que a nivel internacional es legalmente vinculante en materia de control de armas pequeñas, entró en vigor en 2005 ha sido ratificado tan solo por 40 países. El único país del Cono Sur que lo ha ratificado es Brasil, que lo hizo en 2006.

La Convención de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas pequeñas y Bombas Ligeras (SAWL) de 2001 contó con la participación de los Estados miembros, organismos regionales y alrededor de 120 ONG; de allí resultó el Plan de Acción (PdA) en SAWL. Una de las debilidades del Plan es que “no incluye satisfactoriamente algunos de los principales derechos humanos y las dimensiones humanitarias de desarrollo y prevención del crimen” (Saavedra, 2007); igualmente no hubo un enfoque coordinado y hubo poca discusión sobre los pasos a implementar para el correcto monitoreo. El PdA no es legal-

mente vinculante, así que no tiene los medios para hacer algo contra aquellos países que no actúan contra el tráfico de armas.

El mecanismo central de monitoreo es la producción de reportes anuales y la realización de Conferencias Bienales de Reporte, la primera de la cuales se realizó en 2003, la cuarta será llevada a cabo en 2010.

Tabla 1
Informes anuales para implementación del PdA

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010
Argentina	X	X	X	X	X	X	
Brasil	X		X	X		X	
Chile			X			X	
Paraguay	X		X	X		X	
Uruguay	X		X			X	X

Fuente: elaboración propia.

En el ámbito hemisférico, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), fue adoptado el primer tratado legalmente vinculante en esta materia, con la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados (CIFTA) en 1997. En 1998 fue implementado el Reglamento Modelo para el control del tráfico internacional de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones en 1998, bajo la coordinación de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

Todos los países del Cono Sur han ratificado el CIFTA: Argentina (2003), Brasil (1999), Chile (2003), Paraguay (2001) y Uruguay (2001).

En materia del control subregional, los países de MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) establecieron el Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados de implementación obligatoria por parte de los Estados miembros en 1998, que es el soporte de la Declaración Presidencial sobre cómo combatir la fabricación y el tráfico ilícito de armas, municiones y material relacionado en el Cono Sur.

Se acordó que el mecanismo de Registro incluiría dentro de su información:

- Registro de individuos y personas jurídicas que compren, vendan, intercambien, importen, exporten y distribuyan armas de fuego.

- Registro de puertos de embarque e importación, incluyendo puntos intermedios.
- Registros nacionales de propietarios, tanto personas como instituciones, de armas de fuego.

El desarrollo del mecanismo ha enfrentado diversos obstáculos, el mayor de ellos es la falta de control en la posesión y transferencia de armas de fuego por parte de los Estados miembros, lo cual se debe en buena medida a la carencia de mecanismos efectivos para ello o una incipiente puesta en marcha de los mismos, aún cuando se encuentran contemplados en las legislaciones nacionales.

Posteriormente, fue establecido el Grupo de Trabajo sobre Armas de Fuego de MERCOSUR. En 2004, el Grupo de Trabajo formuló el Memorando de Entendimiento para Intercambio de Información sobre la Fabricación, Exportación, Importación y demás Aspectos Jurídicos relacionados con las Armas de Fuego, Municiones y Explosivos entre los Estados del MERCOSUR.

La diversidad de criterios en la clasificación de las armas pequeñas y ligeras, dificulta el establecimiento de un sistema de información regional, la comparación y la cooperación para el control de las mismas. Por ejemplo, en Paraguay el criterio de clasificación de las armas no es el calibre sino el mecanismo de disparo, de modo que la posesión de armas semiautomáticas por parte de civiles está permitida, sin importar el calibre.

LEGISLACIONES NACIONALES

Las legislaciones nacionales presentan un panorama diverso en la materia. En la región y en América Latina, el estatuto de Desarme de Brasil es el marco legal que mayores controles y sanciones establece, señalando como delito el tráfico de armas y municiones y con varias disposiciones en cuanto al registro y marcaje de armas y municiones.

En general, los marcos legislativos en materia de control de armas pequeñas y ligeras de los países de la subregión aún no son adecuados para un efectivo control de la posesión y el uso de las armas pequeñas. Las penas contra la posesión ilegal de armas de fuego y de tráfico de las mismas son muy bajas, la ley de armas en Uruguay, por ejemplo, establece penas muy leves que van desde sanciones administrativas a prisión de máximo 18 meses, o no hay disposiciones para el correcto seguimiento de las armas y municiones, mediante el registro de las primeras y el marcaje de las últimas.

Tabla 2
Disposiciones en materia de posesión y porte de armas pequeñas en el Cono Sur

País	Tipos de controles a la posesión y transferencia de armas de fuego				Sistemas de información
	Mecanismos control				
	Tenencia de armas	Portación de armas	Municiones	Exportación e importación	
Argentina	<p>Civiles sólo pueden tener "armas de uso civil", que excluyen armas automáticas y semiautomáticas, calificadas como "armas de guerra".</p> <p>RENAR otorga un permiso genérico de posesión de armas, para lo cual es necesario ser mayor de 21 años, acreditar aptitud psicofísica y no tener antecedentes penales. La credencial de "legítimos usuario" tiene una validez de 5 años.</p> <p>Es necesario el registro de cada arma adquirida para obtener una "credencia de tenencia".</p>	<p>Aprobación de un examen psicofísico y demostrar razones de seguridad y defensa para el porte de armas. El permiso dura un año.</p>	<p>Existe una "tarjeta de control de consumo de munición" que sólo permite adquirir mil municiones por año.</p>	<p>Importadores y exportadores de armas deben contar con autorización de RENAR y todas las armas fabricadas en Argentina o importadas deben contar con su respectiva numeración.</p>	<p>Registro Nacional de Armas de Fuego (RENAR), dependiente del Ministerio de Defensa.</p>
Brasil	<p>Los permisos de compra y portación los emite la Policía Federal (antes de la aprobación del Estatuto de Desarme cada estado podía autorizarlo). La edad mínima para la compra de armas es de 25 años y es necesaria la comprobación de capacidad técnica y aptitud psicológica para el uso de armas de fuego y el pago de tasas (US\$100 para el registro del arma y US\$330 para su portación). El permiso debe renovarse cada 3 años. Está tipificado el delito de "tráfico ilícito de armas de fuego y municiones" con penas que pueden alcanzar hasta los 12 años de prisión, siendo un delito no excarcelable bajo fianza.</p>		<p>Todas las municiones (incluidas las vendidas por las Fuerzas Armadas y de Policía) deben estar marcadas.</p>	<p>El marco legal establece que todas las armas producidas en Brasil deben llevar el nombre de marca y manufactura, calibre, número serial y año de manufactura. Las armas y municiones importadas deben estar marcadas con el nombre del importador.</p>	<p>Sistema Nacional de Armas (SINARM) y el Sistema de Gerenciamiento Militar de Armas (SIGMA), dependiente del Ministerio de Defensa Nacional.</p>

País	Tipos de controles a la posesión y transferencia de armas de fuego				Sistemas de información
	Mecanismos control				
	Tenencia de armas	Portación de armas	Municiones	Exportación e importación	
Chile	Para adquirir un arma es necesario solicitar una autorización a la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN) y pagar la tasa de derecho que corresponde. Para ello se requiere presentar el certificado de antecedentes judiciales, certificado de Asistencia Técnica del Banco de Prueba de Chile y la cotización de arma.	Es necesario inscribir el arma ante la DGMN, para ello deben presentarse los mismos documentos requeridos para el permiso de compra y un certificado médico psiquiátrico. Nadie puede portar un arma fuera del lugar que se declaró querer proteger con esa arma. Carabineros de Chile se encarga de supervisar que esto sea cumplido.	Para la adquisición de municiones es necesario solicitar autorización a la DGMN.	Los permisos de exportación e importación son expedidos por la DGMN.	Dirección General de Movilización Nacional (DGMN).
Paraguay	Permisos de tenencia de armas deben renovarse cada tres años, expedido por la Dirección de Material Bélico (DIMABEL). Se requiere ser mayor de edad, no tener antecedentes penales y un certificado de aptitud psicofísica expedido por el ministerio de Salud.	El permiso de portación lo expide la Policía y demanda los mismos requisitos que el permiso de tenencia, más una justificación de la necesidad de portación.	No hay sistema de marcaje, ni tampoco límite a la cantidad de municiones que se pueden adquirir.		DIMABEL, dependiente del Comando de las Fuerzas Militares.
Uruguay	Está prohibida la adquisición y tenencia de armas largas de calibre superior a 6,5 mm; las pistolas automáticas de calibres superiores a 7,65 mm y las pistolas semiautomáticas de calibres superiores a 9 mm. Para poder adquirir o tener una arma de fuego es necesario contar con el	La policía es la entidad encargada de otorgar el permiso de porte, el cual tiene una vigencia de 2 años y es revocable. Las autoridades políticas, funcionarios judiciales y algunos funcionarios públicos no necesitan permiso para portar armas mientras se encuentren en sus funciones.	Las armerías deben contar con permiso del SMA y llevar registro de la venta de armas y municiones. El Decreto 2065/43 establece límites a la cantidad de municiones	Las importaciones de armas y municiones deben contar con la autorización previa del Ministerio de Defensa, La Dirección Logística de éste emite certificados de despachos y/o descarga,	Servicio de Material y Armamento del Uruguay (SMA), dependiente del Ministerio de Defensa).

País	Tipos de controles a la posesión y transferencia de armas de fuego				Sistemas de información
	Mecanismos control				
	Tenencia de armas	Portación de armas	Municiones	Exportación e importación	
Uruguay	<p>"Título de Habilitación para la Adquisición y Tenencia de Armas (THATA)", otorgado por la policía y con una vigencia de cinco años. El permiso tiene un costo, que par el año de 2006 era de \$1290 pesos uruguayos. Los requisitos para obtenerlo es ser mayor de 18 años, presentar comprobante d empleo o ingresos regulares, certificado de antecedentes judiciales, certificado de aptitud psicofísica y acreditar la idoneidad en el manejo de armas.</p> <p>Posteriormente, se debe registrar el arma y obtener una "Guía de Posesión de Armas" en el Registro Nacional de Armas del Servicio de Material y Armamento (SMA). La guía tiene una vigencia de diez años.</p> <p>El régimen de sanciones es muy leve: La tenencia, porte, compra o venta ilegal de armas solo tienen sanciones administrativas, multas o decomiso. El código penal sólo tipifica el delito de portar o tener armas modificadas en sus características, o cuyas marcas hayan sido alteradas o suprimidas, y lo pena con prisión de tres a dieciocho meses o "multa equivalente".</p>		que se pueden comprar.	y el SMA es el encargado de otorgar los certificados de importación (esto cobija las importaciones o exportaciones comerciales y no las realizadas por las Fuerzas Armadas).	

Además de los marcos jurídicos, la efectividad en la aplicación de la ley es otro aspecto de importancia crucial para el control de las armas pequeñas y ligeras. A pesar de las limitaciones establecidas en la ley, resulta común evadir los controles; en Paraguay, por ejemplo, la investigación de campo adelantada por Fleitas (2006) evidencia la falta de cumplimiento de las disposiciones legales y la facilidad para adquirir armas sin mayores restricciones.

Como se señala en la Tabla 2, en la mayoría de los casos el control de esta materia está en manos de organismos militares o dependientes de las Fuerzas Armadas. En general, hay una ausencia de políticas de control de armas que asuman el problema de las armas de fuego como amenaza a la seguridad ciudadana y no solo como una temática de seguridad nacional. Así mismo, hay dificultad para que las diversas agencias involucradas en el tema compartan su información de manera efectiva.

BUENAS PRÁCTICAS Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Tanto en América Latina y el Caribe en general, como en el Cono Sur específicamente, la sociedad civil ha participado activamente para el establecimiento de mayores controles y la promoción de buenas prácticas⁵ en materia de armas de fuego. Así, en 2006 las organizaciones de la sociedad civil de la región se organizaron en la Coalición Latinoamericana contra la Violencia Armada (CLAVE) para hacer incidencia y colaborar con los gobiernos para que los distintos países estandaricen sus diagnósticos sobre el problema de las armas de fuego, armonicen legislaciones nacionales, colaboren con actores de la sociedad civil en la búsqueda de soluciones y adopten políticas públicas enfocadas en las causas de fondo del problema de la violencia armada (Godnick, 2006).

En los casos de Argentina y Brasil la participación de la sociedad civil ha sido clave en la aprobación de legislaciones que promueven un mayor control a las armas de fuego y realización de campañas de desarme, dos casos permiten ejemplificar esta situación: el caso de la Ley de Desarme de Brasil en 2003 y el Programa Piloto de Canje de Armas en la Provincia de Mendoza.

Para 2005 se estima que en Brasil había 17 millones de armas de fuego, de las que el 90% estaba en manos de civiles. Entre las décadas del sesenta y del noventa la industria de producción de armas se expandió sin mayor control; fue hasta 1997 cuando se aprobó la primera ley federal de control de armas de fuego. Dicha ley dio lugar

5 Se conoce como “buenas prácticas” a aquellas acciones dirigidas a reducir la proliferación de armas pequeñas y ligeras en manos de civiles, así como a generar conocimiento entre la sociedad civil sobre los riesgos que éstas implican.

al Sistema Nacional de Armas y al registro obligatorio de posesión de armas.

En diciembre de 2003 fue aprobada una ley más estricta en el control de armas de fuego, la Ley 10.826 o Estatuto de Desarme. La aprobación de esta legislación estuvo mediada por una activa campaña por parte de las organizaciones de la sociedad civil (coalición de ONG: Viva Rio de Río de Janeiro, Convive de Brasilia y el Instituto Sou da Paz en Sao Paulo, iglesias y parlamentarios) para su aprobación. Sus acciones incluyeron el uso de medios de comunicación y presión mediante marchas y manifestaciones callejeras.

La ley pone en manos del gobierno federal, por medio de la Policía Federal, la responsabilidad de registrar las armas de dotación y eventualmente conceder permisos de dotación, derogando la facultad de las autoridades estatales para autorizar y emitir permisos de tenencia y portación de armas; a la vez establece medidas de registro y marcaje de munición; establece una serie de normas para el incremento en el control sobre la circulación, comercio y uso de armas pequeñas e hizo más estrictos los requisitos para la compra y tenencia de armas de fuego.

La disposición más polémica de esta ley fue la prohibición de porte de armas de fuego por parte de civiles, que fue sometida a referendo en el año de 2005 donde ganó el NO. Sin embargo, en su conjunto el Estatuto de Desarme es considerado como uno de los mejores marcos jurídicos en la región para el control en materia de armas pequeñas y ligeras.

En el marco del Estatuto de Desarme fue llevada a cabo una campaña nacional de entrega voluntaria de armas, entre 2004 y 2005 fueron entregadas 459.855 armas a cambio de depósitos de dinero. Este ha sido el mayor programa de desarme en la historia de un país en desarrollo. Tanto el estatuto como la campaña se asocio con la reducción del 8% de los homicidios en 2004.

La acción de las ONG en Brasil, también ha contribuido para el desarrollo de acciones parlamentarias para investigar el tráfico de armas militares hacia el crimen organizado en Brasil y la reducción de la triangulación ilegal de armas brasileñas legalmente exportadas a Brasil y luego exportadas a terceros países⁶, las cuales son importadas nuevamente hacia Brasil pero de forma ilegal. Una de las medidas tomadas en este sentido fue el embargo a las exportaciones de armas brasileñas hacia Paraguay.

Por otro lado, en Argentina el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Mendoza implementó un Programa Piloto de Can-

6 Ver: Dreyfus (2003).

je de Armas entre 2000 y 2001, donde fueron recogidas y destruidas 3.000 armas. Igualmente, fue designado el primer civil como director del Registro Provincial de Armas y Seguridad Privada. En esta campaña la participación de la sociedad civil a través de la ONG Espacios, estimuló una mayor participación en el tema; posteriormente fue creada la Asociación para las Políticas Públicas y la Red Argentina para el Desarme.

CONCLUSIONES

Si bien las armas de fuego no son la causa de la violencia y la delincuencia, es un factor multiplicador. De ahí, la importancia de medidas de control en la posesión y el uso de armas pequeñas y ligeras, las cuales están en su mayoría en manos de civiles y actores no estatales.

El Cono Sur es una zona productora y receptora de armas de fuego pequeñas y ligeras. La proliferación y el tráfico de estas armas están vinculados a la consolidación de circuitos de tráfico de drogas y la delincuencia urbana, en complejos contextos socioeconómicos. Los países de la sub región enfrentan serios retos en esta materia, los cuales van desde la adecuación de sus legislaciones internas a los regímenes internacionales, hasta las resistencias por parte de sectores militares para aceptar la participación de civiles en el control de armas y la coordinación entre agencias. La participación de la sociedad civil ha sido un factor de importancia capital para el desarrollo de nuevos marcos legales y la promoción de buenas prácticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Buzan, Barry 1991 *People, state and fear* (Nueva York: Harvester Wheat sheaf).
- Buzan, Barry 1997 "Rethinking security after Cold War" en *Cooperation and Conflict* Vol. 32, N° 1: 5-28.
- Bandeira, Antonio y Bourgois, Josephine 2007 *Armas de fuego ¿protección o riesgo?* (Estocolmo: Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras).
- Dreyfus, Pablo 2003 "Tráfico de armas pequeñas, crimen organizado y seguridad humana en el Cono Sur" en <http://www.desarme.org/publique/media/Pablo_Flacso.pdf>.
- Fleitas Diego 2006 *El problema de las Armas en el Cono Sur 2006* (Buenos Aires: FLACSO).
- Godnick, William y Vásquez, Helena 2003 *Control de armas pequeñas en América Latina* (Londres: International Alert).

- Godnick, William 2006 “El control de las armas pequeñas en América Latina” en <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd57/godnick.pdf>>.
- Haftendorn, Helga 1991 “Theory-building and discipline-building in international security” en *International Studies Quarterly* (Blackwell) Vol. 35, N° 1.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) 2005 “Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA)” en <http://www.oas.org/juridico/spanish/cifta_reunionI_VIII.pdf>.
- Small Arms Survey 2007 *Informe 2007* (Ginebra: s/d).
- Thachuk, Kimberley 2007 *Transnational threats: Smuggling and trafficking in arms, drugs, and human life* (Londres: Peager Security International).
- UNODC “Estadísticas de crímenes” en <<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/crimedata.html>> acceso 2 de marzo de 2010.
- Zuñiga, Liza 2006 *Armas pequeñas y livianas en el Cono Sur: diagnóstico de la situación* (Santiago de Chile: FLACSO).