

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

El control de la producción y del tráfico ilícito de armas livianas: la agenda global*

Virginia Gamba **

La producción masiva de armas durante la Guerra Fría merece poco crédito para el mantenimiento de la paz. Pero sí merece una gran parte de la culpa, por basarse sobre los cimientos de la exaltación contemporánea de las armas.¹

En el contexto internacional de los últimos cincuenta años, los debates sobre desarme y control de armamentos tuvieron sentido en tanto y en cuanto los principales actores de tales debates fueron los Estados nacionales, los que contaban con los medios y la voluntad para implementar una reducción o al menos una restricción en la producción y distribución de determinados tipos de armamentos. Más aún, los arsenales no empleados hacia el fin de la Segunda Guerra Mundial eran mínimos, lo cual significó que los Estados nacionales en la post Guerra pudieron haber tenido (al menos en teoría) el poder necesario para controlar aquello que decidieran producir y vender a partir de ese instante, sin tener que preocuparse sobre el destino que tendrían los *stocks* en existencia.

No obstante, la realidad demostró que en los '40 la reconversión de las industrias de guerra nunca se llevó a cabo debido al inicio de la Guerra Fría. Los '50 presenciaron un considerable rearme, avances tecnológicos en la industria militar y la distribución de grandes cantidades de armas livianas a lo largo del globo. Guerras limitadas y a menudo de naturaleza local se produjeron en distintas regiones, siendo las herramientas de violencia preferidas las armas livianas, en ge-

* Traducción por Jorge Malena y Alejandro Coronel.

** Virginia Gamba es directora de proyectos del Programa Hacia la Paz Cooperativa, Institute for Security Studies, Halfway House, República de Sudáfrica. Su campo de estudio es el control internacional de armamentos, el desarme y la contención del tráfico ilícito de armas.

¹ Gamba, Virginia (ed.): *Society Under Siege*, capítulo 2 por Tom Naylor, Institute for Security Studies, Sudáfrica.

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

neral, y las cortas, en particular. Estas últimas fueron las favoritas debido a lo fácil de acarrear, conseguir, usar y esconder. En consecuencia, las armas cortas inundaron el planeta, sirviendo a veces a la lucha de unos pocos contra la mayoría o para el mantenimiento del orden establecido.

Esta sobreoferta de armas, que pese a su envergadura estaba delimitada políticamente por las realidades del contexto internacional de la Guerra Fría, se liberó de las pocas restricciones que sobre ella pesaban en los '90, como resultado del cambio en el ambiente internacional. Asimismo, tras el fin de la Guerra Fría el mundo tenía frente a sí vastos depósitos de armas sin usar e, incluso, grandes arsenales que fueron utilizados y luego redistribuidos por actores secundarios o terciarios hacia otras áreas de conflicto, ampliando en mayor medida su campo de distribución. Además, en los '90 aquellos países con dificultades financieras, como por ejemplo los que conformaban la Unión Soviética, no prestaron debida atención a la reconversión de sus industrias militares pues se resistían a dar término a una actividad que reeditaba y empleaba a muchos en una época donde no había un enemigo reconocible. Por lo tanto, existía un incentivo para exportar armas pues se disponía de las mismas y porque ya no se las necesitaba en grandes cantidades para la defensa nacional.

Si este principio se aplicaba a los países industrializados en los '90, lo mismo puede decirse de las más débiles naciones en desarrollo que se recuperaban de décadas de enfrentamientos internos, guerras de liberación y guerras civiles. En el último caso, las armas no pertenecían a Estados sino a individuos (como sucedió, por ejemplo, en Mozambique, Camboya y Nicaragua), los que comenzaron a negociarlas por dinero, alimentos u otros bienes. Sin un conocimiento de quién era el enemigo y sin una clara dirección política, las armas livianas fluyeron de región en región sin control alguno. Este flujo ya no se mantiene oculto y, lentamente pero sobre seguro, la comunidad internacional una vez más se enfrenta con el viejo dilema: desarmar, destruir y convertir el armamento o administrar y controlar al material bélico. Pese a que este debate ha recobrado vigencia, la prioridad que los Estados (individual o colectivamente) darán a esta cuestión no ha sido aún formalizada. Algunos actores subestiman la posibilidad de controlar dicha amenaza en la creencia de que la intención de usar armas es más importante que la posesión de las mismas; otros

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

encuentran la solución en nueva legislación a nivel nacional que regule la posesión pero omiten implementarla, y el resto considera que a nivel nacional nada puede hacerse para reducir el flujo de armamentos (por lo que identifican la respuesta a niveles regional o internacional). Las palabras claves en este renovado debate continúan siendo oferta, demanda y control.

Actualmente, todos los actores se equivocan al percibir que el problema de la proliferación de armas cortas está vinculado solamente con la producción y venta de las mismas, o con la cantidad y calidad de los *stocks* existentes. La proliferación tampoco surge como consecuencia de cambios en los patrones de uso o en los usuarios y, aunque está fuertemente influenciado por ello, no es la resultante del nuevo sistema internacional. Es en la conjunción de todo lo antedicho que la cuestión puede ser mejor comprendida, y justamente en la fusión de estos elementos radica su letalidad para la sociedad civil.

El contexto

Para contribuir en el debate internacional relativo al posible control de armas livianas en general y de armas cortas en particular, es importante observar las diferencias entre la situación actual y aquella cuando se intentaba implementar el control de armamentos. Existen dos principales características en el actual contexto internacional que exacerban esta problemática: transición y participación. En otras palabras, ¿cuál es el *status* del nuevo orden mundial tras la Guerra Fría y quiénes son los actores más relevantes en este contexto?

La década de los '90 se caracteriza por la transición, lo que se aplica tanto a países industrializados como a aquellos menos desarrollados. En el Norte, por ejemplo, unidades integradas (como por ejemplo la Unión Soviética) o "Estados integrados" (como la ex-Yugoeslavia) se desintegraron para formar entidades diferentes. En algunos casos la transición se condujo en relativa paz, mientras que en otros degeneró en guerra. En el Sur, el fin de la división bipolar y el colapso de ideologías extremistas propiciaron la continuación de políticas por otros medios, a veces dando paso a que florecieran soluciones militares, como en el Zaire y el Congo Brazaville, o pacíficas como en el caso de los conflictos de larga data de Mozambique y de Cambuya (gracias a la intervención de las Naciones Unidas).

Más allá de estas transiciones en regiones y países en particular,

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

todos los Estados nacionales en mayor o menor grado están experimentando transiciones políticas (como en el caso de América del Sur y Sudáfrica) y económicas (como en el Sudeste Asiático, China, América Central y Europa Oriental). Solamente algunas pocas regiones se mantienen estables en su dinámica, siendo los casos más notables el Medio Oriente, Europa y América del Norte (si bien ellos no permanecen pasivos frente a los cambios en los otros actores). Por lo tanto, no es sorprendente que esta era de transiciones se haya visto acompañada por un mayor interés en la temática de la acción gubernamental, sea esta nacional, multinacional o global.

Ha surgido un renovado interés por la vigencia efectiva de mecanismos de cooperación. En consecuencia, a nivel macro, se ha puesto en marcha la reforma de la ONU y la institucionalización de activas comunidades de naciones *ad hoc* en entidades subregionales con objetivos de desarrollo y seguridad en común. A nivel micro, los Estados por un lado abogan por alcanzar una efectiva gobernabilidad, mientras que por el otro bregan por lograr una rápida reforma socio-económica.

Otro elemento característico de la agenda moderna es la participación. Los Estados ya no son más la única entidad que determina que las cosas pasen. Los actores no estatales están proliferando y su impacto es de largo alcance, ya sea para bien como en el caso de la sociedad civil global, o para mal como sucede con las organizaciones criminales transnacionales. Estos nuevos actores, por su participación en la dinámica mundial, son reconocidos, de allí su positiva conceptualización. Asociaciones globales se están empezando a formar con el objeto de servir a una necesidad común o alcanzar un objetivo en común. No existe tal asociación emergente para combatir amenazas comunes si bien estas amenazas también pueden ser de carácter global. De estas últimas, ninguna es tan dinámica y proclive a expandirse como las organizaciones criminales transnacionales y los mercados negros.

El crimen: una vieja amenaza con un nuevo potencial

Como indica Phil Williams, "las organizaciones criminales agregan desorden a la política interna y desafían el normal funcionamiento del gobierno y la ley. Ellas también están vinculadas en complejas maneras con el crecimiento del mercado negro de armas".² Muchos

² *Idem supra*, capítulo 1 por Phil Williams.

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

podrían discutir que estas sean las únicas amenazas a la seguridad mundial en el futuro y, aunque existen muchos desafíos a la paz y a la seguridad hoy, que son tanto militares como no militares en carácter pero que no tienen que ver con los dos arriba mencionados. No obstante, si bien las organizaciones criminales transnacionales y la nueva competitividad de los mercados negros no son las únicas amenazas futuras a la seguridad global, sí son las de más rápida expansión. Esto ocurre como consecuencia de los efectos de largo alcance que provocan. Por ejemplo, no hay conocimiento de la dimensión con que afectan a gobiernos y sociedades: el ambiente en que estas amenazas operan y por lo tanto donde mayor daño pueden causar su actividad son los sistemas transicionales (y la transición, como hemos visto antes, es una de las características de esta década).

Como las actividades criminales y la economía paralela se expanden en el desorden característico de los tiempos de transición, se infiere que actores, elementos, procedimientos y usos ilegales aún prevalecen. La respuesta de la comunidad internacional frente a esta amenaza en desarrollo ha sido lenta e inefectiva. No obstante, esta amenaza es la que tiene el potencial más grande para provocar un desastre, pues directa o indirectamente influye sobre todos los ámbitos del sistema internacional.

Desde el punto de vista de la seguridad, estas organizaciones ilegales desafían de manera directa a la capacidad de administración de justicia de los Estados. Indirectamente, generan una influencia corruptiva, erosionando el efectivo funcionamiento y la integridad de las instituciones estatales. No obstante, en una situación de transición, estas amenazas indirectas incluyen la interrupción del establecimiento de un legítimo aparato del Estado, lo cual es esencial para el propósito de gobierno responsable.³ Como indica Williams, las organizaciones criminales transnacionales son "el virus HIV del Estado moderno, las cuales destruyen el sistema de inmunidad permitiendo que la infección se expanda hacia los organismos judiciales y demás instituciones estatales".⁴

Desde el punto de vista económico, el desafío es todavía peor. El problema con el aspecto económico de las organizaciones criminales

³ *Ibid.*, capítulo 4.

⁴ *Ibid.*

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

transnacionales es que el ingreso de dinero que generan puede ser confundido con "dinero fácil" para la sociedad. Los gobernantes algunas veces se sienten tentados por subestimar el efecto a largo plazo de esta cuestión pues consideran que puede ser mantenido a raya. Esto es un error. Si bien es cierto que el tráfico ilícito puede ser una fuente importante de ganancias y empleo en países con limitadas ganancias por exportaciones, los efectos negativos en el largo plazo de estas operaciones superan ampliamente las ventajas de "dejarlos en paz".

Esta inusual situación es fácilmente explicable en el sentido de que el surgimiento de estas operaciones ilícitas ocurre en medio de condiciones de pobreza o unido a turbulencia social, crisis económica o ruptura política. Por ejemplo, en Rusia "el total de dinero lavado en la economía cumplió un papel de amortiguador en momentos en que la industria intentaba pasar de una economía dirigida a otra de mercado".⁵ Sin embargo, aunque el dinero malhabido tiene muchas ventajas sobre el legítimo, tal como Williams señala, a menudo arrastra consigo a la ruina a uno de cada diez empresarios honestos. Es más, grandes cantidades de dinero ilegal en la economía dificultan la gestión económica. Las organizaciones criminales transnacionales son en definitiva perjudiciales pues dañan el surgimiento de una base fuerte y sostenida en los países emergentes.⁶

El impacto de esta amenaza en las sociedades es considerable desde que el tráfico ilegal significa el movimiento de bienes ilegales y este en sí mismo agrega inseguridad para las personas. Por ejemplo, el tráfico de drogas para obtener ganancias genera violencia contra los individuos que roban para mantener sus hábitos, lo que los convierte en violentos. Lo mismo puede decirse de las armas de mano: un arma brinda poder a quien la posee, el cual pasa a acostumbrarse a lograr sus objetivos por vía de la violencia.⁷ A veces dos commodities ilegales como armas y drogas están vinculadas, como sucede con las bandas callejeras. Estas operan vendiendo drogas u otros productos ilegales en áreas determinadas, para lo cual deben defenderse de manera gangsteril mediante el empleo de armas. Dentro de todas estas

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

posibilidades, no sólo es el usuario quien sale perjudicado sino también la gente a su alrededor, ya sea porque son víctimas de dicha violencia o porque deben pagar el precio social de la inseguridad —pues deben realizar contribuciones al fisco por la pérdida de productividad que provoca el desorden y para contar con una mayor protección policial, o porque deben gastar en seguridad privada para suplir lo que el Estado no puede brindar—.

Finalmente, el tráfico ilegal no termina en el comercio de bienes: la posibilidad de explotar a los miembros más vulnerables de la sociedad como mujeres y niños está siempre presente, lo que lleva a un ulterior tipo de comercio, el de seres humanos. La violación flagrante de los derechos humanos y el total desprecio por la dignidad humana son amenazas directas contra la seguridad de la sociedad. En el campo económico, estas operaciones ilegales amenazan la integridad de instituciones financieras y comerciales porque intentan explotar los múltiples puntos de acceso, la capacidad para transferir rápida y anónimamente dinero, y la falta de transparencia existentes. Una vez que la red de tráfico está funcionando efectivamente, la diversificación de productos es sencilla, por lo que se sigue que no todos los países visualicen las armas como la *commodity* más desestabilizante: comercio ilegal de recursos minerales, gemas, especies raras, seres humanos, bienes falsificados y drogas pueden ser procesados mediante los mismos canales. La infiltración al sistema bancario y la corrupción de sus sistemas computarizados de información son crecientes problemas que desafían directamente la capacidad de las sociedades para gobernarse a sí mismas.

El actual contexto de crecientes organizaciones criminales transnacionales apoyadas por mercados negros competitivos representa una amenaza inmediata a las sociedades por el nivel de inseguridad y violencia que le provoca a los individuos y por el desafío al establecimiento y consolidación de estructuras gubernamentales responsables. Dado que la arena internacional está compuesta de actores nacionales, se infiere que cuanto más fuerte y seguro sea el actor nacional, mejor será la comunidad internacional. Inversamente, cuanto más débil sea el actor nacional, más débiles serán las comunidades regional e internacional y mayor la necesidad para el establecimiento de procesos multinacionales para tratamiento de crisis y resolución de conflicto. Por todas estas razones, el ámbito en el cual las organiza-

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

ciones criminales transnacionales operan debe ser visto como un desafío directo a la capacidad que los Estados tienen para gobernarse y para participar en iniciativas de gobierno multinacional. El desafío de controlar la proliferación de armas cortas ilegales es sólo una parte de este problema, si bien es una pieza fundamental del mismo.

El control de armas livianas: el problema y el rol de las organizaciones internacionales y regionales para su resolución

El flujo de armamento ilícito en una región sirve para exacerbar los problemas sociales y de seguridad porque producen: a) un incremento en todo tipo de crimen organizado y bandolerismo (particularmente en las grandes ciudades); b) un aumento en los arsenales de los grupos políticos/étnicos/religiosos que están enfrentados con el gobierno y el Estado-nación; c) un incremento en las operaciones de comercio de armas ilegales por droga de las organizaciones criminales internacionales; y d) una mayor corrupción en los niveles alto y bajo del gobierno y administración pública. Todos estos desarrollos son altamente desestabilizadores del crecimiento socio-económico de las regiones.

Si se tienen en cuenta las conexiones entre disponibilidad de armamentos, sociedades débiles o emergentes y cambiantes patrones de violencia, es posible inferir que algunos de los más grandes daños sufridos por los individuos que conforman las sociedades están directamente relacionados con un crecimiento en la disponibilidad de armas en la actualidad. La existencia de grandes cantidades de armas fácilmente accesibles, baratas y duplicables tales como minas, cañones, ametralladoras, granadas, pistolas y lanza-cohetes está cambiando la naturaleza de la violencia intra e inter estadual, como así también generando una mentalidad de violencia entre las poblaciones rurales y urbanas a escala mundial.

Como señala Christopher Louise, "el conflicto social y la violencia que persisten en el tiempo, resultantes de estructuras sociales decadentes o en decadencia, erosionan la seguridad personal mediante la imposición de una amenaza constante a la vida. El temor a la violencia pasa a ser constante, alterando las psiquis de la comunidad y cambiando los patrones de conducta de los individuos. En diversos grados, la libertad de movimiento es restringida en la mayoría de las sociedades que experimentan violencia cotidiana. La amenaza de la vio-

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

lencia amplía la brecha entre ricos y pobres, con los ricos empleando su fortuna para defenderse de la creciente anarquía. Tal cultura de la violencia atenta contra el respeto por los derechos humanos. La militarización y la brutalización destruyen los niveles de tolerancia y las percepciones normativas de la dignidad humana, dando pie a actos de violación, tortura y otras formas de represión".⁸ Parecería entonces que la tolerancia política y la participación democrática en el proceso político están circunscriptos a áreas donde la violencia es el factor determinante del desarrollo social o nacional.

La proliferación de armas livianas ha pasado a ser por lo tanto un tema de preocupación para quienes se dedican al control de armamentos y al desarme. Ahora es un tópico de mayor interés para quienes estudian ya sea sociología de la violencia como también para quienes bregan por el desarrollo (pues estos últimos han comprendido que el desarrollo está íntimamente ligado al suministro de seguridad).

Características del problema

Para comprender la gran cantidad de problemas asociados con la proliferación de armas livianas, es importante observarlos desde una variedad de perspectivas, incluyendo aquellas asociadas con las características de las armas livianas, las diversidades en el tipo de usuario de estas armas, y la disputa global de las vías de suministro de armas existentes.

Las características de las armas livianas son tales que se han convertido en una amenaza formidable a la paz y la estabilidad mundial. Como Chris Smith señala: "Las armas livianas tienen un número de características que conducen a un rápido y frecuente movimiento, tanto sea a través de las fronteras, como así también entre organizaciones sociales y entre los individuos".⁹ Las armas, se dice, son livianas y fácilmente ocultables, son baratas, no necesitan una gran cantidad de piezas de repuesto para ser operacionales, y carecen de controles porque la mayoría de los mecanismos de control sobre estas ar-

⁸ Louise, Christopher: *The social impacts of light weapons availability and proliferation*, en *Discussion Paper 59* of the United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra, pág.19.

⁹ Smith, Chris, *Light weapons and the international arms trade*, en *Small Arms Management and Peacekeeping in Southern Africa*, UNIDIR publication, United Nations Ginebra, April 1996, pág. 9.

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

mas son fácilmente perdidos una vez que han sido compradas o transferidas deliberadamente. Estas armas, entonces, ingresan a otras redes, como la criminal o las esferas políticas. El control es, por lo tanto, irrecuperable.¹⁰

Las articulaciones entre el comercio legal de armas convencionales y la proliferación ilegal de armas livianas no son difíciles de hallar. Después de todo, muchas de las armas que fluyen sin control a través de las fronteras en África, Asia, América Latina y Europa son remanentes del círculo vicioso de armar a las facciones ideológicamente opuestas durante la época de la Guerra Fría. Las potencias, con intereses creados en los diferentes conflictos regionales, que reflejaban sus esferas de influencia, inundaron regiones enteras con armas, tanto legalmente como ilegalmente. En algunos casos, como en las políticas de exportación de armas de los años '80 en relación con la guerra Irán-Iraq, por ejemplo, esta política produjo resultados no deseados sobre los propios proveedores tal como se observó en la Guerra del Golfo en 1991. En otros, tal como en el flujo indiscriminado de armas en América Central, la eventual resolución del conflicto interno inició un descontrolado flujo de armas livianas en exceso que encontró su camino hacia mercados delictivos especializados, tales como aquellos abastecidos por los carteles de la droga en América del Sur.

El atiborrar un país o una región con sistemas de armas convencionales y con armas livianas fácilmente transportables por un hombre —ideales para uso insurgente o lucha de liberación— ha generalmente degenerado en guerra civil, el colapso de Estados frágiles en una anarquía total, asesinatos en masa de no combatientes, y un incremento de actos terroristas y actividades delictivas. Mucho más importante es que, aun cuando el orden es eventualmente restablecido, no es tan fácil recuperar el control sobre las armas perdidas, las cuales acceden rápidamente a las comunidades delictivas y los mercados ilegales, incrementando la naturaleza compleja del problema.

Las características y la dinámica de la proliferación ilegal de armas livianas son particularmente perversas debido a que se dirigen a usuarios tanto militares como no militares. Del lado formal o militar, estas armas son requeridas para sostener el creciente número de conflictos étnico-políticos y de campañas de insurgencia en todo el mun-

¹⁰ *Idem.* pág 10.

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

do, tales como los que acontecen en Sri Lanka, Cachemira, Indonesia, la ex-Yugoeslavia y México, por nombrar sólo algunas. Y aun así, es la demanda no militar de armas la que está causando la mayor proliferación y estragos. Como señala Christopher Louise, son estas armas las preferidas por los terroristas, los grupos sub-estatales, y las organizaciones delictivas en todo el mundo.¹¹

La experiencia colombiana, por ejemplo, es indicativa del efecto de la convergencia entre las vías militares en el suministro y las vías no militares en la adquisición de armamento.

“Hasta tanto las armas livianas de gran poder sean fácilmente obtenibles en el mercado negro y utilizadas comúnmente por los narcos, paramilitares y guerrillas, también se tornarán accesibles para los delincuentes y civiles comunes que se sienten amenazados al estar rodeados por tantas armas”.¹² Como consecuencia, fácil disponibilidad, vastos suministros y crecientes niveles de poder de fuego, ayudaron a crear condiciones donde la posesión de un arma se transforma en una norma cultural.

Tales son las características y la utilización de las armas livianas que —desde el fin de la Guerra Fría— la proliferación de armas ilegales ha adquirido proporciones globales. Hoy en día no hay región geográfica que no tenga vías de suministros potenciales o existentes de armas livianas. Ninguna es inmune: en Europa, las repúblicas de la antigua Unión Soviética y Europa del Este se han convertido en centros de suministro de armas livianas ilegales hacia Europa Occidental, las repúblicas del centro de Asia, la ex-Yugoslavia y Macedonia. En Asia, los *stocks* en Vietnam al final de la Guerra de Vietnam, y los *stocks* en Camboya abandonados a pesar de la misión de paz de la ONU están siendo enviados —vía Malasia y Tailandia— a Singapur y Japón, como así también a América Latina y los Estados Unidos vía Cuba. En el sur de Asia, las armas del conflicto de Afganistán han sido enviadas a Pakistán y Cachemira, y desde Sri Lanka a la India. En América Latina, las armas de los conflictos regionales de América Central han sido esparcidas en Sudamérica para satisfacer las actividades delictivas y la droga en Bolivia, Perú, Colombia y Brasil. En Afri-

¹¹ Louise, Christopher: *The social impacts of light weapons availability and proliferation*, en *Discussion Paper 59* of the United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra, pág. 9.

¹² *Idem* pág. 8.

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

ca, Sudán distribuye armas a Argelia, Uganda, Egipto, Zaire, Etiopía, Eritrea y Somalia. En Mozambique, los resultados de la paz sin desarme han originado una inundación de armas en Swazilandia, Sudáfrica, Zimbabwe, Tanzania y Zambia. Y Libia, Chad, Malí, Egipto e Israel sufren el hecho de ser o bien la sede de las líneas de suministro, o bien de ser los receptores de estas. No importa de donde uno mire, el movimiento de vastas cantidades no contabilizadas de armas está en auge.

Los efectos de estos inmensos y no controlados movimientos son devastadores para los procesos de paz y seguridad humana. Puede decirse que el efecto negativo de la proliferación de armas livianas es quintuple: a) modifica la naturaleza del conflicto apoyando actos de insurgencia y terroristas por sobre otros tipos de violencia militar abierta; b) puede influenciar e incluso disponer del poder de hacer estallar un conflicto, debido a que las armas pueden ser acumuladas fácilmente hasta que se alcance una masa crítica que permita una acción rápida y decisiva, particularmente en temas de limpieza étnica; c) tiene impacto en la conducta del conflicto armado, particularmente a través del uso de minas antipersonales y misiles portátiles, la letalidad y el número de bajas más elevados debido al uso de rifles de asalto y granadas de mano, y la generación de una carrera armamentística casera a través de la acumulación de armas livianas entre las partes en lucha; d) tiene impacto en la culminación del conflicto ya que la disponibilidad de armamentos puede detener y destruir los ceses de fuego y los acuerdos negociados: de esta manera, si la paz llega sin desarme, el potencial de reiniciar el conflicto permanece, como también la capacidad de desestabilizar los países vecinos por el movimiento sin control de armas ilegales a través de las fronteras al final de la guerra; y e) finalmente, tiene un efecto negativo en los temas de desarrollo económico y social del proceso de reconstrucción post-conflicto.¹³

Este último ítem merece particular atención porque: a) el incremento en la disponibilidad de armas livianas altamente letales incrementa la destructividad del conflicto y se agrega al problema del refugiado; b) muchos países están experimentando un aumento en los

¹³ Ed Laurance, *The new field of micro-disarmament, a study by the Bonn international center for conversion* (BICC), June 1996 (draft report), pág. 14.

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

delitos comunes —particularmente en los grandes centros urbanos como Buenos Aires, Río y Johannesburg por nombrar sólo algunos— que pueden ser directamente ligados a la disponibilidad de armas que provienen de *stocks* nacionales robados o producidos por el tráfico ilegal; c) el aumento en el delito puede, como contrapartida, destruir seriamente los procesos económicos, políticos y de desarrollo en los gobiernos democráticos y de transición;¹⁴ y d) el aumento y la disponibilidad de pequeñas armas y armamento liviano ha despersonalizado al delito y ha generado una mentalidad de violencia en las comunidades afectadas por esta tendencia.

Como Ed Laurance dice: “El impacto sobre el desarrollo económico es real. En aquellos países en los cuales el tema de las armas es un problema, se ha tomado más difícil llevar a cabo proyectos y programas de desarrollo, lo que lleva a una disminución de la ayuda económica por parte de los acreedores quienes se están preguntando como sus fondos pueden lograr sus objetivos en un ambiente violento. Asimismo, el aumento del delito y la violencia significa que el gobierno debe usar más recursos escasos para proveer seguridad, al tiempo en que los Estados acreedores y las organizaciones internacionales están haciendo un llamando por un menor énfasis en los programas militares y de seguridad”.¹⁵

¿Qué podemos hacer?: Investigadores independientes y actores regionales e internacionales

La paradoja es que si bien las conexiones entre la proliferación de armas livianas y su impacto sobre las realidades socioeconómicas en el campo son manifiestas, hay menos iniciativas internacionales que tiendan a comprender y resolver el problema de cómo parar, controlar y reducir la proliferación de este tipo de armamento. En consecuencia, aun cuando la comunidad internacional haya actuado conjuntamente para prevenir o reducir las crisis humanitarias resultantes de guerras civiles e implosiones estatales, no parece que tomara acciones en el control del desarme de las facciones beligerantes, la destrucción de los *stocks* existentes, y el restablecimiento de la ley y el orden en las sociedades post-conflicto.

¹⁴ *Idem* pág. 15.

¹⁵ *Idem*.

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

Repetidamente, e incluso si una misión de paz ha sido exitosa, la comunidad internacional rechaza ver más allá de los objetivos políticos de corto plazo de la misión. Así, una vez que la paz es alcanzada, las armas que permanecen en el país después de conflictos de larga data no son sistemáticamente recogidas y destruidas. Estas armas adquieren un poder económico por sí mismas ya sea asegurándose su supervivencia individual, siendo usadas como pagarés para necesidades básicas, o siendo vendidas por un mero provecho económico. Cualquiera sea la opción, el resultado es el mismo: un incremento en el desorden, en el bandidaje y el delito, y el flujo hacia regiones vecinas de armas ilegales lo cual, a su vez, produce inestabilidad política y crea las semillas para el crimen organizado internacional. La inestabilidad interna de estos Estados vecinos, a su vez, generalmente alimenta la necesidad gubernamental por más policías, más esfuerzos militares y más equipos.

El círculo vicioso que conecta el comercio legal de armas convencionales con la proliferación de armas livianas ilegales es, por lo tanto, completa. Ejemplos de este tipo de conexión son abundantes en África, América Latina y Asia hoy día. Este problema es también común en las diferentes repúblicas de la ex Unión Soviética; y pronto, la reconstrucción post-conflicto de la ex-Yugoeslavia, traerá la misma lucha a esta vulnerable región de Europa. Claramente, estamos siendo testigos de la formación de un problema global de seguridad humana.

Las armas livianas no son fácilmente controladas quizás porque no se los tome seriamente en la comunidad de control de armas. Hay mucho más por hacer, por parte de los países, con la cooperación internacional en el campo del control y reducción de las armas livianas que lo que ellos imaginan, pero a menos que los países comiencen a creer que dicho control es posible, nunca lograrán alcanzar un acuerdo sobre la forma de realizarlo.

Claramente, las preguntas sobre tanto sea el control de la proliferación de armas pequeñas y la contención y reducción del tráfico ilegal de armas deben desarrollarse en todos los niveles: gubernamental y no gubernamental. Existe una responsabilidad de parte de la comunidad de investigación independiente y Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) de observar estos temas. De la misma manera, si mucho puede ser hecho nacionalmente para generar leyes (y darles vigor) para que el acceso a las armas esté limitado vía procesos de li-

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

cenciamiento nacionales, controlando los arsenales del gobierno, luchando contra la corrupción, y asegurando el cumplimiento de la ley; la realidad es que el tráfico ilegal de armas y la proliferación de armas livianas no es *per se* un tema nacional. Esto ocurre porque el problema de la proliferación trasciende las fronteras y es inherente en esencia a lo regional e internacional.

Por lo tanto, aparte de los actos nacionales que puedan llevar a un control de armas legales más responsable, debe haber un énfasis en el tráfico ilegal, el cual se mueve por dentro y por fuera del país mismo. En este punto las soluciones posibles para el control dependen de la investigación independiente y las estructuras regionales e internacionales que pueden asistir a los gobiernos para que actúen conjuntamente.

Así, la comunidad internacional podrá concentrarse en asistir en el control y reducción del flujo de armas livianas a través de las fronteras, lo cual alterará la cooperación regional y permitirá la estabilidad y el desarrollo. La estabilidad y el desarrollo actuarán como una medida de creación de confianza a través de las fronteras y, en consecuencia, los presupuestos militares decrecerán en vez de aumentar. En el corto plazo, en la medida que las armas livianas sean consideradas una cuestión superficial, la necesidad para una continua inversión en armas convencionales más grandes continuará creciendo, ya que los gobiernos procuran contener el efecto *spill over* de un desorden armado masivo a través de las fronteras. La máxima ironía es entonces que el rechazo a tratar el problema de las armas livianas empujará hacia un incremento en la proliferación de los sistemas de armamentos convencionales, y el círculo vicioso continuará.

Soluciones: Una nueva agenda para los actores no gubernamentales

De acuerdo con Smith, "han habido razones prácticas para permitir que el flujo de armas livianas no llegara a la agenda de análisis e investigación. Desde todo punto de vista, las armas livianas fueron — y todavía son— imposibles de dibujar en el mapa y medir con la precisión que la comunidad investigadora espera, por varias razones. Una gran proporción de las transferencias de armas livianas fueron encubiertas y no necesariamente de gobierno a gobierno. Casi exentas de obsolescencia, las armas ligeras pueden —y de hecho lo hacen— cam-

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

biar de mano muchas veces, lo que significa que hay muchos más abastecedores que en la cadena tecnológica militar. Hasta recientemente, el Enfield 303 era el arma extensivamente obtenida en un gran y diverso número de países en desarrollo –aunque la mayoría eran producidos en el Reino Unido durante los años de entre guerra– y el ahora omnipresente AK-47 que fue producido por primera vez 50 años atrás, en 1947. Del mismo modo, hay muchos más productores de armamentos livianos y municiones que los que hay en los sistemas de armamento de mayor envergadura... En suma, el tiempo, esfuerzo, y recursos que pudieran haber sido requeridos para ubicar en el mapa y medir los flujos de armas livianas en una escala global eran tanto no disponibles como, en todo caso, entendidos como muy superiores que los beneficios políticos e intelectuales de hacer el seguimiento de las armas".¹⁶

Viendo las dificultades presentes para lograr consenso internacional para una acción común, es de vital importancia que las organizaciones no gubernamentales, grupos activistas e institutos de investigación, tomen la agenda política y de investigación para el control de la proliferación de armas livianas seriamente. Señalando el problema y sugiriendo posibles acciones, la comunidad investigadora puede modificar el trazado de los actos de la comunidad internacional.

Como resultado de un mayor esfuerzo de investigación a lo largo de los últimos tres años, por ejemplo, un núcleo de la comunidad de institutos de investigación, activistas e investigadores independientes se han ahora centrado en el tema de la proliferación y control de armas livianas. Uno de esos grupos fue generado por el Consejo de Información y Seguridad Británico-Americano. El grupo ha recomendado que se realicen más trabajos independientes en cada uno de los siguientes puntos de investigación y acción:¹⁷ Investigación:

- llevar a cabo estudios de casos nacionales y regionales;
- comprender la dinámica de flujo de armas livianas;
- explorar la relación entre el tráfico de armas livianas y el conflicto;
- investigar el rol de la desmovilización y la desmilitarización;

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Discussion draft 28 June 1996 presented at the BASIC board of advisors in London, UK. British American Security Information Council Washington and London. Virginia Gamba es consejera en esta organización.*

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

- continuar con las actividades de perfeccionamiento metodológico, definiciones y cuestiones de información; y
- analizar los aspectos del control incluyendo: desarrollar medidas de transparencia, recolección de la información, examinar las dinámicas que afectan los flujos de armas livianas para determinar su impacto en la política de medidas, analizar las propuestas de control, determinar los puntos de nivelación para lograr medidas de control tanto en los niveles local, nacional, regional e internacional, y evaluar las lecciones aprendidas de la búsqueda de controles sobre minas antipersonales. En estas acciones las siguientes opciones de políticas deberían ser consideradas:
 - reconocer los problemas y desarrollar normas;
 - mejorar las perspectivas para el control a través de medidas graduales;
 - acuerdos sobre los esquemas de trabajo para lograr controles;
 - mejorar la efectividad de las medidas de control;
 - investigando los temas técnicos;
 - controlando las armas ligeras antes y después del conflicto; y
 - explorando las aproximaciones sociológicas.

Estas agendas para la investigación y acción son un comienzo, y deben seguramente ser consideradas seriamente por las comunidades de investigación y acción. Sin embargo, hay mucho más que puede ser explorado en el campo si tenemos en cuenta que la proliferación de armas livianas y su control ya no es más un punto sólo de la agenda de desarme de las naciones.

Debido a que el problema de la proliferación de armas livianas manifiestamente toca en muchos más temas relacionados con la seguridad y la conducta humanas, la búsqueda de respuestas debe necesariamente tocar una perspectiva mucho más amplia de temas. La relación entre las organizaciones internacionales con foco en la educación, desarrollo, salud y asistencia humanitaria y la necesidad de controlar la violencia generada por una fácil disponibilidad de armas en las regiones donde operan elevará el nivel de debate dentro del mundo interdisciplinario del desarrollo, la economía y las armas. De esta manera, la toma de conciencia de que las armas a menudo son algo más que una mercancía del comercio del mercado negro mundial, puede cambiar el foco de estudio de la proliferación de armas livianas: comprendiendo la dinámica de los mercados negros más allá

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

del artículo comercializado en cuestión puede ser una respuesta en vez de seguir observando el tema desde una óptica focalizada en las armas exclusivamente.

La investigación debe también incluir el estudio de dos o más vehículos de la violencia humana para ver su interconectividad. La Universidad de los Andes en Colombia, por ejemplo, está tratando de demostrar un cambio en la ecuación entre el comercio de drogas y el comercio de armas. Ellos argumentan que mientras en los '80 las drogas fueron un medio para comprar armas para los procesos de insurgencia, el foco primario ahora ha cambiado y las armas son compradas para permitirles conducir y defender las operaciones de tráfico de drogas. ¿Qué pueden decirnos estos tipos de conexiones acerca de la naturaleza de la bestia?

En lo referente a la naturaleza de la conducta humana y a la debilidad socio económica del sistema global, los estudios deberían ser llevados a cabo para mostrar cuál es el impacto de la proliferación de armas livianas y la profesionalización de la corrupción de los oficiales de seguridad y de gobierno. De la misma manera, uno debería observar a los efectos corruptores de las líneas de suministros de armas en las comunidades en las cuales ellas fluyen. Aquí, existe una importante conexión entre la necesidad de generar trabajo para las microcomunidades de forma tal que puedan desarrollarse, y la necesidad de demostrar que la manufactura de armas y municiones no debe ser considerada como una alternativa de desarrollo viable para estas nuevas microempresas.

La proliferación de armas livianas ya no es más un tema para la comunidad de desarme y control de armamento exclusivamente. Sobre y debajo del problema del control de armas, hay una tragedia que afecta a todas las sociedades porque quita a todas las comunidades la seguridad y la paz, porque demora el desarrollo y porque cambia la forma en que la gente observa a la violencia. Además, las comunidades rurales y los centros urbanos están sufriendo sus efectos en gran medida. Mientras que este problema permanezca intocable continuará irresuelto. En tanto y en cuanto la conexión entre la proliferación de armas livianas con el problema de la transición social, el surgimiento de organizaciones criminales transnacionales, y los patrones de violencia permanezcan irreconocibles, el potencial para una cooperación y paz global no serán tenidos en cuenta.

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

Soluciones a nivel regional e internacional: Realizando la conexión

El conflicto social y político, típico de momentos de transición, es exacerbado por la influencia de actividades criminales transnacionales y la globalización de la economía. En otras palabras, rara vez el conflicto ha sido más fácilmente sostenido por las circunstancias globales como lo es hoy. De la misma manera, la resolución del conflicto por la vía no violenta no ha podido aún primar por sobre el uso directo de la fuerza. En consecuencia, los conflictos sociales intraestatales en los '90 no se caracterizan por el tipo de lucha que llevó, por ejemplo, a los cambios pacíficos en Europa del Este en los '80; por el contrario, está mayormente determinado por la disponibilidad directa y el uso de pequeñas armas ya sea por facciones políticas, como en Bosnia Herzegovina y Zaire, o por el público en general como en Albania y Liberia.

Cuanto más se consolide esta tendencia, más deberá la comunidad internacional encarar decisiones referentes a la imposición de paz y el manejo de procesos de paz. La segunda generación de esfuerzos para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, por ejemplo, es una directa referencia al nuevo rol para las Fuerzas Armadas multinacionales, no sólo en la interposición de ellos mismos entre las partes beligerantes reconocidas, sino también en el trato de las dificultades asociadas con el manejo de Estados en bancarrota y con la ruptura de la paz incluso antes que los ceses de fuego hayan sido acordados.

1. Las Naciones Unidas

La experiencia acaecida en las operaciones de mantenimiento de paz en las Naciones Unidas desde 1989 demuestra que si los esfuerzos multinacionales deben ser llevados a cabo en apoyo de la resolución de conflictos internos, el esfuerzo debe ser igualmente dividido entre las negociaciones de paz entre las facciones beligerantes, tareas de infraestructura humanitaria en apoyo a las comunidades locales, y desarme y desmovilización de los combatientes. Si bien el éxito de las operaciones de paz desde 1989 es un parche, también puede decirse que los dos primeros ítems en una operación multinacional son generalmente agendados, mientras que el último es dejado de lado por completo del proceso en el peor de los casos, o mal implementado, en el mejor.

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

El problema de no tomar el tema del desarme y la desmovilización seriamente cuando está relacionado con una operación multinacional es que las armas no recolectadas o destruidas —y los combatientes no reintegrados a la sociedad adecuadamente— amenazarán la democracia naciente en ese país y desestabilizarán la seguridad regional proveyendo tanto un fácil acceso a las herramientas de la violencia cuanto a las personas que las usan. Por esta razón, como Potgieter indica en el volumen “ la paz y estabilidad están incuestionablemente ligadas al desarme durante los procesos de resolución de conflictos”.¹⁸

Si el flujo ilegal y el uso de armas pequeñas tienen una capacidad cierta de desestabilizar los procesos de gobierno nacionales, también influyen en las iniciativas de gobierno multinacionales globales. El caso de las misiones de paz de las Naciones Unidas es un ejemplo. La falta del componente de desarme efectivo en las operaciones de paz, y el hecho de que la recolección lleve a la destrucción de los *stocks* existentes, ha puesto en peligro los procesos de paz en un gran número de casos, incluyendo Somalia, Liberia y Bosnia Herzegovina. En el caso de Mozambique, aunque el proceso de paz fue exitoso las armas recogidas y no destruidas han iniciado un número de operaciones ilegales en el ámbito regional que en los últimos tiempos incrementó los niveles de violencia interna y actividades criminales en Swazilandia, Zimbabwe y Sudáfrica. Un proceso similar está siendo llevado a cabo como resultado de la falta de iniciativa de desarme durante el proceso de paz en Angola. No es sorprendente que Potgieter recomiende enfáticamente el “mejoramiento de las operaciones de paz en sí mismas de forma tal que estos errores no sean repetidos en el futuro”.¹⁹ Más específicamente, lo que debería hacerse para mejorar estos mecanismos dentro de las operaciones de las Naciones Unidas existentes es comenzar misiones con un “claro entendimiento de lo que el desarme significa para una operación en particular, como distinto de la desmovilización; para tener una posición clara en la destrucción de las armas; para cubrir los costos financieros de un desarme efectivo; y para registrar la existencia de captura de armas”.²⁰

Tomando conciencia de que este problema existe, las Naciones

¹⁸ *Idem.* Society Under Siege. capítulo 5 por Jakkie Potgieter.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

Unidas han recientemente organizado una agenda alrededor del tema del micro desarme. Los resultados de un grupo de trabajo designado por el Secretario General y el panel de expertos en armas livianas y pequeñas de las Naciones Unidas serán publicados durante las sesiones de la Asamblea General en este año en Nueva York. Algunos gobiernos ya han colaborado con las iniciativas que tratan sobre la corrección de desarmes que se han presentado dificultosos en los hechos con esfuerzos por controlar a las organizaciones criminales internacionales que comercian armas y con detener —con criterio regional— el tráfico ilegal de armas pequeñas en una región. El ex presidente de Panamá Oscar Arias también está tratando de llevar a cabo un proyecto de limitación de armas pequeñas dentro de la comunidad de naciones de las Naciones Unidas, y esto se complementará perfectamente con la iniciativa de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de reducción del tráfico de armas ilícitas. Esto último nos lleva a otro tópico.

2. Las Organizaciones Sub-regionales y Regionales

El mejoramiento en los componentes de desarme durante los procesos de mantenimiento de paz conducidos por las Naciones Unidas asistirán en un tipo de control sobre armas pequeñas y disminuirá la magnitud del problema de los flujos de armas ilegales considerablemente; pero esto no es suficiente. Este no es el único mecanismo para una acción efectiva ya que las operaciones de paz de las Naciones Unidas con un desarme inadecuado no son la única fuente para una redistribución secundaria y terciaria de los *stocks* existentes.

Es en los niveles regionales donde los mecanismos de control deberían ser mayormente aplicados para comenzar a poner fin al problema de la proliferación de los stocks; en otras palabras, es una cuestión de que “los mecanismos existentes regionales y las estructuras deben controlar y reducir el daño que ocurre por el incremento de la disponibilidad de las armas livianas a través de las fronteras”.²¹

En este sentido, es interesante hacer notar que las recomendaciones para el control que han sido puestas de manifiesto en este artículo reflejan ciertas medidas que se toman más focalizadas en tanto y en cuanto el tema es tratado en niveles regionales. En un nivel re-

²¹ *Ibid.*

EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y...

gional, estima Potgieter, "es necesaria una buena aproximación regional coordinada que se centre tanto en la demanda como en el suministro y que utilice los acuerdos bilaterales y/o multilaterales".²² Este acercamiento debe incluir iniciativas específicas tales como un mecanismo regional de control de armas, una serie de acuerdos de seguridad regional más amplios, y elementos que puedan proveer transparencia, consulta y cooperación en lo que atañe a los temas de defensa y seguridad en la región.²³

Pero los obstáculos para llevar a cabo semejante estrategia, Batchelor contribuye, "son una mezcla de motivaciones diferentes y debilidades estructurales existentes en los mecanismos de control. Por ejemplo, la falta de una capacidad efectiva para vigilar las transferencias de armas, es uno de los más importantes factores que contribuyen a la proliferación de armas pequeñas en África. Cantidades significativas de recursos, incluyendo entrenamiento, deben ser desarrolladas para lograr la capacidad y la efectividad de las instituciones de seguridad tal como la policía y la aduana".²⁴ Otras medidas posibles son el hacer "mayor uso de los instrumentos legales tales como los permisos de importación y exportación, y certificado de usuario final" ²⁵ en la lucha contra la proliferación de armas.

Mejorar las capacidades de vigilancia y regulaciones de cada miembro del Estado hacia un grupo regional o sub-regional haciéndolos compatibles entre sí, podrá llevar a un incremento de la cooperación en el campo del control regional de la proliferación de armas. Cada gobierno debe, en consecuencia, reconocer que generando un ambiente de mayor seguridad dentro de sus fronteras, a través del aumento del financiamiento y entrenamiento de la policía y/o proveyendo oportunidades de trabajo alternativas para ex combatientes,²⁶ por ejemplo, ellos están no sólo ayudándose a sí mismos en su lucha doméstica contra el crimen y el extremismo, sino que también están haciendo una comunidad regional más segura proveyendo menos oportunidades para los oficiales corruptos y las organizaciones criminales

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Idem, Society Under Siege*, capítulo 4 por Peter Batchelor.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Idem*, capítulo 5 por Potgieter.

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

transnacionales para que estos actúen con impunidad. Deben ser considerados el impacto indirecto de estas medidas y una menor demanda de armas ilegales, y servir para detener algunos flujos de armas que existen hoy en día.

Las organizaciones regionales son cada vez más requeridas para tomar medidas que los gobiernos nacionales no pueden tomar por sí mismos. El gobierno de México, por ejemplo, ha apoyado activamente la resolución de la OEA para verse más envuelto en el estudio y control del tráfico ilegal de armas en la región. La iniciativa firmada recientemente por la OEA a este efecto, probablemente se transforme en un modelo para tratar a nivel regional el tráfico ilícito de armas y por establecer un mecanismo que puede distinguir claramente los movimientos lícitos de armas pequeñas de los ilícitos.

En la Unión Europea, el Comité sobre el Tráfico de Armas Ilegales se ha también establecido recientemente, y se ha conectado con los comités que controlan el tráfico legal de armas pequeñas. Nuevamente, la conexión y la referencia entre armas legales e ilegales, los medios de transferencia de estos armamentos, y su efecto en el buen gobierno y la violencia como receptores finales han sido reconocidos.

Incluso el Mercosur, una estructura inherentemente económica y de desarrollo que afecta a algunos países de Sudamérica, está empezando a considerar el tratamiento de estos problemas asociados con las actividades ilícitas, la violencia y el aumento en la disponibilidad de armas pequeñas en la región. El caso latinoamericano con los flujos de armas tanto lícitos como ilícitos es de interés ahora, y debe ser explicado más en detalle.

2.1 Explicando los flujos latinoamericanos

La existencia de vías de suministro creciente de armas livianas en Latinoamérica responde a situaciones complejas. Por un lado, las operaciones de paz de las Naciones Unidas en el Salvador y Nicaragua en los comienzos de los '90, han fallado en lograr un desarme adecuado en la región. Como resultado, las armas fueron retenidas y les fue permitido moverse desde una frontera a otra como medio económico que le permita a los ex combatientes lograr dinero en mano sobre las armas que ellos tenían. El resultado de esto fue una gran migración de grandes cantidades de armas livianas hacia América del Norte y del Sur. Algunas de estas armas hicieron su camino para alimentar el con-

flicto de Chiapas en México, similar al camino de aquellas armas que vinieron de Mozambique y que son utilizadas para alimentar las disputas políticas en KwaZulu Natal. Otras viajaron hacia el Sur, a las manos de organizaciones paramilitares como los señores de la droga de Colombia, como también a los movimientos insurgentes de Bolivia y Perú, y para el uso de las florecientes firmas de seguridad privadas en la región.

Por lo tanto, las armas han recorrido vastos circuitos desde Centroamérica, Colombia, Perú, Bolivia y, últimamente, a la selva amazónica al Norte del Brasil, dirigiéndose en último término hacia Río de Janeiro y San Pablo, donde han sido utilizadas para abastecer las actividades criminales en aumento tanto de las mafias existentes como de los criminales comunes en los barrios bajos de la ciudad.

Pero no todas las vías de suministro de armas en Sudamérica han sido directamente relacionadas con el final del proceso de paz en Centroamérica: algunos han emergido como un resultado del establecimiento de otros tipos de paz en la región. Por muchas décadas, los países de Sudamérica han sido sobre-abastecidos con armas livianas, mayormente de producción doméstica. Esto ocurrió como resultado de la existencia de gobiernos militares con una fuerte competencia geopolítica y con el deseo de mantener sus límites nacionales libres de inquietudes políticas. Los motivos gemelos de esforzarse por ejercer un *status* hegemónico regional *vis à vis* con sus vecinos, y de evitar cualquier surgimiento ideológico a través del control y la represión, iniciaron una carrera armamentística mayor en la región.

Pronto, el fracaso de los gobiernos militares en ganarse el respeto de la gente o en realizar los imperativos básicos socioeconómicos de desarrollo del país, condujeron a un pronto retomo de las estructuras democráticas y una apertura del comercio y los negocios con los anteriormente competidores y enemigos. En consecuencia, a mediados de los '80 se observó un retroceso de las viejas doctrinas y patrones de conducta en los temas internacionales que llevaron de la competencia a la cooperación.

Los vehículos principales de esta nueva buena voluntad para cooperar en la región fueron los principios de integración económica y comercial como los encapsulados en el Mercosur, uniendo Brasil, Uruguay, Argentina y Paraguay, y en última instancia Chile, y la voluntad de abandonar las viejas disputas territoriales entre los vecinos. El

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

principio uno muy básico: si no hay hipótesis regionales de conflicto, la necesidad de tener unas fuerzas militares poderosas no es requerida. Si la presencia militar es reducida y bajada de nivel, el presupuesto de defensa puede ser disminuido y la presencia armada a lo largo de las fronteras puede ser diluida o finalizada. Si las fronteras son desmilitarizadas, entonces los mecanismos de integración para la libre circulación de bienes y personas pueden ser consolidados, sirviendo en consecuencia a las grandes necesidades de desarrollo socioeconómico.

Aunque la lógica de este argumento fue impecable por aquel entonces, los resultados de su aplicación no han producido mayor seguridad para las personas de la región. Lo que realmente ocurrió fue que liberalizando y privatizando las economías, generando fácil acceso al cruce de fronteras, y haciendo redundante el material militar en vez de controlarlo o destruirlo, gran cantidad de armas livianas existentes han ido a parar a las organizaciones criminales internacionales, los traficantes de droga, y las comunidades contrabandistas de la región.

Los investigadores del Instituto de Estudios de Seguridad (Institute for Security Studies –ISS–), viajando por el corazón de la comunidad sudamericana de integración uniendo Brasil con Paraguay y Argentina, han encontrado una situación de verdadera pesadilla donde la violencia, las armas y la droga han adquirido proporciones masivas. Un caso de esto fue el que se observó en el triángulo de Iguazú que cubre un perímetro de 40 kilómetros cuadrados donde interactúan las tres fronteras, cada una con una ciudad y con su propio aeropuerto. La disparidad en la región es intensa: en la frontera argentina, la ciudad de Puerto Iguazú –con una población de 23.000 habitantes– vive del turismo y de la agricultura primaria. La ciudad es extremadamente segura y la policía y la Gendarmería son muy eficientes en el control del material dudoso que cruza la frontera hacia la Argentina. En Brasil, la ciudad de Foz de Iguazú –con 240.000 habitantes– vive del comercio legal e ilegal con Paraguay, es muy rica y es la ciudad con el mayor índice de criminalidad del Brasil, sobrepasando largamente a San Pablo y Río en términos de muertes *per capita*. La policía local es extremadamente corrupta y se niega a controlar el material que fluye hacia el Norte de Argentina (ya que ellos no lo consideran de importancia) o a Paraguay debido a que no les interesa sa-

her qué es lo que sale del país. Además, la ciudad cuenta con un aeropuerto internacional que la conecta directamente con otras regiones del mundo.

A diez kilómetros de distancia, en Paraguay, se encuentra Ciudad del Este, que también cuenta con 240.000 habitantes y un aeropuerto internacional. Esta ciudad, que surgió como un resultado de la paz en la región y de la habilidad de comerciar libremente —además del *status* de puerto libre de impuestos— ha producido el *boom* económico más grande de la región. La ciudad produce una ganancia anual de 12.600 millones de dólares. El precio de semejante prosperidad es alto. La ciudad es el punto de referencia de todas las mafias de Sudamérica, China y Medio Oriente. Ella vive del contrabando, de los equipos electrónicos y ropa barata, del tráfico de drogas, prostitución, comercio de menores y el comercio de armas. Cuatro de cada cinco personas son inmigrantes ilegales, la mayoría provienen de Asia o del Medio Oriente. Las más grandes organizaciones terroristas usan a la ciudad como cuartel central y como centro económico. La razón de esto radica en que las autoridades paraguayas prefieren la prosperidad económica antes que la seguridad regional; en consecuencia, ellos no tienen ningún tipo de control fronterizo, y se niegan a proveer una presencia policial y militar en la región. Las fronteras no son controladas hacia o desde Paraguay.

Como una natural consecuencia de esto, es ahora posible ver el tráfico masivo de drogas y armas en Paraguay —no chequeadas por las autoridades que bastante frecuentemente son parte de esta red de corrupción— que viajan a Brasil, donde el mercado comprador existe y las actividades criminales están creciendo en forma de espiral en las ciudades más grandes como San Pablo y Río. Las drogas circulan desde Paraguay vía Brasil —generalmente utilizando *couriers* africanos— hacia Europa y Asia. Como contrapartida, Asia y África les proveen armas, muchas de las cuales son parte de los *stocks* dejados por las operaciones de paz en Camboya, la guerra de Vietnam, y muchas de las operaciones de paz en África. Pero las armas no son sólo compradas en otras regiones: muchas veces provienen de los países más desarrollados de Sudamérica. En consecuencia, Argentina tiene la infraestructura de armas y municiones más desarrollada de la región. Los *stocks* no son bien guardados; el sistema legal no considera al tráfico de armas como una actividad criminal, y los comerciantes privados y los

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

oficiales corruptos venden estos *stocks* al submundo brasileno.

El total de este proceso es ayudado y alimentado por tres temas más: un menor control de los pasos fronterizos, la existencia de mercados libres y mecanismos de integración, y los apetitos de las crecientes organizaciones criminales internacionales que prosperan en tales circunstancias. En mayo de 1996, las autoridades argentinas descubrieron un cargamento de armas que estaba siendo enviada a Brasil. El *modus operandi* para llevar estas armas (pistolas, silenciadores, cohetes tierra-tierra, y equipos de visión nocturna) de Argentina a Brasil se aprovechó de la ventaja de tener controles aduaneros y fronterizos más relajados que existen como resultado del acuerdo del Mercosur, el cual garantiza un corredor seguro para las personas de las tres nacionalidades en un perímetro de 60 kilómetros tierra adentro de cada uno de estos tres países. Además, las sospechas se transformaron en certezas acerca de que las armas juntadas en Paraguay eran enviadas a Argentina para ser reenviadas a Brasil —a través de este mecanismo de control fronterizo relajado— debido a que había más control desde Brasil *vis à vis* Paraguay que *vis à vis* Argentina. Como resultado de ello, las autoridades locales (policía, gendarmería, autoridades de defensa en las tres fronteras) se organizaron ellos mismos en un sistema *ad hoc* que les permitiera controlar la seguridad más de cerca. Ellos, entonces, llevaron a cabo este sistema *ad hoc* en un acta de cooperación que fue enviado a las capitales para una institucionalización oficial vía un acuerdo entre estos tres países.

Esta es la primera instancia de una iniciativa local entre autoridades locales debido a que sus políticas gubernamentales de puertas abiertas fueron vistas como que obtenían resultados no deseados. Los acuerdos *ad hoc* a un nivel local utilizaron unas sedes combinadas y rotativas para el comando de seguridad fronterizo con reuniones semanales para el intercambio de información. La idea era que un acuerdo institucional final debería cubrir muchos temas: corrupción, venta de armas, tráfico de menores, comercio de drogas, actividades terroristas, disponibilidad de explosivos e inmigración ilegal. Finalmente, el acuerdo final fue institucionalizado en 1997.

Cuando analizamos el potencial del agrupamiento subregional y regional para conducir o dirigir acciones que lleven a un control del tráfico: legal de armas pequeñas, es extremadamente interesante hacer notar que tanto las aproximaciones de arriba hacia abajo llevadas

EL CONTROL DE LA PRODUCCION Y...

a cabo por los gobiernos de México y Colombia para la realización de una iniciativa destinada a controlar el tráfico ilegal de armas en las Américas por medio del OEA, y la aproximación de abajo hacia arriba realizada por los oficiales locales dentro del proceso del Mercosur para sugerir revisiones y agregados que traten acerca de la seguridad, intercambio de información y un esfuerzo por lograrlo —el cual fue institucionalizado en el propio Mercosur— son fórmulas posibles para mejorar los controles existentes. Es decir, las fórmulas de control aplicables en la región no necesariamente partes de iniciativas políticas macro.

Estas dos aproximaciones que tienen lugar en Latinoamérica, son reconocidas con curiosidad y esperanza por otras organizaciones regionales y subregionales que tratan temáticas similares. En consecuencia, el SADC (Southern Africa Development Community) —similar al Mercosur— y sus subcomponentes que tratan el tema de la seguridad (el Comité Interestatal de Seguridad —ISDSC— y el Comité de Coordinación de Comisionados Policiales Regionales del Africa Austral —SARPCCO—) están teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de la experiencia latinoamericana y del Mercosur.

Conclusión

Aunque la disponibilidad de armamento pueda no ser causa de conflicto, sí lo exacerba, y también contribuye con mucha de la responsabilidad por el resurgimiento de la violencia criminal. Esto, en sí mismo, debe proveernos una justificación suficiente para un acercamiento prioritario y más coordinado para detener la proliferación de armas ligeras en el mundo entero. Como Mathiak explica, “las armas livianas juegan roles críticos tanto como materia prima y como instrumento de los modos de violencia que son centrales a la nueva era de inseguridad en los contextos local, global y transnacional... Al mismo tiempo, los Estados han incrementado los incentivos para resistir los esfuerzos de llevar un control sobre las armas livianas tanto a un nivel nacional como internacional. Los Estados que han tomado a la producción de armas como un camino de desarrollo económico son reacios a aceptar restricciones que pudieran dañar sus mercados, por ejemplo”.²⁷

²⁷ *Idem*, *Society Under Siege*, capítulo 3 por Lucy Mathiak

A pesar de las dificultades inherentes al control tanto del suministro como a la demanda de armas livianas hoy en día, hay sin embargo medios en los cuales el tema puede ser imaginado. Naylor, por ejemplo, sugiere que "una reducción de la producción y la distribución de las armas pequeñas está justificada en la base de que hay tres aproximaciones que pueden hacerse: combatiendo el tráfico actual, desafiando el lado del suministro, o cambiando el sector de la demanda".²⁸ Naylor desecha la primera opción debido a que para él, los traficantes necesitan algo para vender y a alguien a quien venderle, por lo tanto el problema recae en el tema del suministro y en la demanda. Por el lado del suministro, Naylor distingue entre proveedores primarios, secundarios y terciarios. Estos corresponden a la categoría de producción de armas nuevas, distribución de *stocks* viejos y dispersión de las armas a la población usuaria.²⁹

Las soluciones, de acuerdo con Naylor, tienen que ser adaptadas al nivel del suministro. Él sugiere que el alentar las políticas de conversión en los proveedores primarios, regulaciones más rígidas sobre las transferencias de los *stocks* existentes, y el desarme voluntario de las poblaciones son el único camino posible para avanzar por el lado del suministro. Esto es a pesar de que del lado de la demanda Naylor ve las mayores dificultades para la acción. De acuerdo con él, la solución en la demanda radica "en el cambio de la lealtades desde el clan, secta y tribu en favor de la sociedad civil en reconstrucción, y rectificar las enormes desigualdades en la distribución del ingreso local y global, riqueza y capital ecológico".³⁰

Aunque esta fórmula no puede ser fácilmente ignorada, los obstáculos para su implementación son formidables. De acuerdo con Naylor, no es una cuestión de reformar las reglas (los vacíos existentes en la legislación por alguna razón) sino de generar el deseo de los Estados de reforzar las regulaciones existentes.³¹ Pareciera ser que no existe una vocación real en la comunidad internacional para vigilar efectivamente lo que de hecho ya existe. En este sentido, es interesante referimos otra vez a la anterior discusión sobre los caminos en

²⁸ *Idem* capítulo 2 por Tom Naylor.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

los cuales el desarme durante las operaciones de mantenimiento de paz deberían ser mejorados: también los mandatos están presentes, pero el deseo de implementarlos conscientemente no lo está.

Más allá del problema de generar un deseo para reforzar lo que en realidad ya existe, hay problemas económicos relacionados con los procesos de conversión contemporáneos, los cuales son diferentes de los esfuerzos de conversión después de la Segunda Guerra Mundial debido a la gran cantidad de *stocks* existentes de armas sin uso. Esto significa que la conversión debe ahora aplicarse a tanto las armas existentes como a la producción de armas nuevas. Pero al fallar en cualquier cometido de base más amplia para la reestructuración industrial, el único resultado es reducir gastos domésticos para compras de armas acá el tener a los productores de armas presionando todo lo que puedan hacia las ventas al exterior. Para muchos países en desarrollo, estimular la producción es una herramienta deliberada del desarrollo industrial y una fuente visible de inmediato cambio de divisas extranjeras.³²

En el nivel terciario, debe hacerse notar que las armas ya están en manos del público en general, incluyendo criminales e insurgentes. Los esfuerzos pueden realizarse para hacerse por intermedio de un aumento de vigilancia. Pero en vista de una necesidad que presiona por armas, las tácticas represoras no han funcionado. La alternativa es realizar compras masivas de armas a los propietarios de las mismas y amnistías. Pero todo el negocio de las armas está sujeto a la "ley de la entropía... A medida que el material se aleja de la fuente primaria y *cuanto* más grande es el nivel de dispersión, mayores son los problemas de poner el proceso en reversa".³³ En consecuencia, para Naylor el mejor medio de llegar a la economía de la producción de armas y la infraestructura de distribución de armas podría muy bien ser "reducir las armas que existen a lo irrelevante".³⁴

Tal vez porque el nivel global es tan difuso, las recomendaciones sobre el reverso de las tendencias existentes relativas a la proliferación de armas pequeñas ilegales se toman mucho más definidas en los niveles nacional y regional o cuando se trata con ítems específicos de

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

la agenda del desarme. Es en este contexto donde el mayor avance puede lograrse. La exploración de las estructuras regionales existentes que podrían ser utilizadas más efectivamente para el control y prevención de la proliferación de armas ilegales es necesaria para lograr este propósito.

Finalmente, y siguiendo estas recomendaciones, es importante dejar en claro que una nueva aproximación se necesita para considerar tanto el problema de, y la solución para, la proliferación de armas livianas ilegales. La proliferación de armas ha estado ligada tradicionalmente a las necesidades e intereses de los actores internacionales. Como Booth sugiere, "la necesidad por las armas aparece como consecuencia de los temores y ambiciones asociadas con los choques de interés entre naciones y Estados desconfiados".³⁵ Debido a que las necesidades, intereses, temores, ambiciones y desconfianza no pueden ser erradicados del pensamiento humano, se sigue que las armas jamás serán desplazadas como una herramienta primaria de la violencia. Sin embargo, los costos sociales de una violencia armada a veces han llevado a sociedades divididas a prestar atención al tema del control de armas.

La diferencia entre las aproximaciones tradicionales a tratar con armas y el contexto de hoy en día, es que las armas no sirven más a los temores y ambiciones de las naciones-Estado. Ahora sirven a los mismos propósitos de los individuos mismos que constituyen las sociedades, sean estos extremistas, criminales, o víctimas. La inseguridad general que emerge de este estado de situación coloca una directa amenaza a los procesos de gobierno. Más allá de este contexto cambiado en la relación entre armas y sociedades, hay también un problema relacionado con el tiempo. A medida que la proliferación de armas aumenta, peor es el impacto sobre la sociedad en general ya sea en términos económicos o de seguridad. Y cuanto mayor sea el tiempo de exposición a esta violencia, mayor es la influencia corruptora de las actividades extremistas y/o criminales y la corrupción en la sociedad, haciendo más dificultoso para las autoridades el logro de los principios del buen gobierno.

³⁵ Booth, Ken, *Disarmament and Arms Control*, en Baylies et. al. *Contemporary Strategy*, Volume I (Second Edition) Croom Helm, Lonres 1987, pág. 145.