

“América Latina y los Estados Unidos: Cooperación para el Control y la Prevención en el Uso de la Fuerza”

Proyecto: “Armas Pequeñas y Livianas: Una Grave Amenaza la Seguridad Hemisférica”

Georgina Sánchez- Coordinadora de la Subregión Norteamérica*

La subregión.-

América del Norte incrementa de manera intensa sus intercambios comerciales, inversión y cooperación. Algunas áreas de la frontera entre Estados Unidos han desarrollado incluso una fuerte codependencia económica, al tiempo que desarrollan problemas comunes de seguridad, como el tráfico de armas y el narcotráfico. La cooperación subregional ha llegado incluso a la creación de la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de America del Norte (ASPAN), con el objetivo de incrementar la cooperación en seguridad.

No obstante, si la cooperación técnica puede alcanzar mejoras importantes, conviene preguntarse si la región en conjunto puede lograr objetivos comunes de largo alcance en el control de las armas y la respuesta probablemente sea negativa.

La razón de ello es que cada país parte de una visión radicalmente diferente.

En Canadá el control de las armas es una prerrogativa del Estado para proteger a los ciudadanos, quienes no tienen el derecho de la propiedad de las armas, sólo de su posesión, ya que es el Estado el auténtico y único propietario de éstas para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos.

En cambio, en Estados Unidos las armas son consideradas como un producto cualquiera, el ciudadano tiene derecho a la propiedad privada y las armas entran dentro del libre mercado, con “zonas grises” en donde el comercio y el tráfico ilegal de armas con frecuencia coinciden. Un indicador de la libre demanda y oferta de las armas es que en la frontera sur de Estados Unidos existen 17,000 puntos legales de venta de armas. Las atribuciones de control del Buró de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego han sido disminuidas en los años recientes y las armas circulan libremente. El 85-90% de las armas que llegan a México provienen de Estados Unidos.

En México el escenario es también distinto. Mientras que legal y oficialmente las armas se encuentran bajo el control del Estado, en realidad circulan bajo el libre mercado negro. La falta de control, cumplimiento de la ley, la parcelización de las leyes, la falta de un registro nacional de armas eficiente y la opacidad de la información gubernamental, aunadas a leyes que están lejos de inhibir el uso de las armas y a altos índices de corrupción e ineficiencia, derivan en un crecimiento de la violencia. El stock de armas en circulación podría estar entre los 12 y los 20 millones de armas, en particular, aquéllas de alto poder que son utilizadas por el crimen organizado.

Esta diversidad de visiones dificultan la cooperación exitosa en el control de armas, pero existen otros factores que también inciden: disparidad y asimetría en los recursos, en las leyes y estructuras institucionales, en la tecnología y capacitación disponibles y en un factor central de la cooperación, la voluntad política de las partes.

Las armas también viajan por “supercarreteras” con frecuencia virtuales, en la compra – venta de armas, en el lavado de dinero, o por rutas comerciales, por ejemplo las rutas que son utilizadas por el narcotráfico hacia el norte y que trafican armas hacia el sur. Las armas

* Consultora independiente, politóloga. prospectiva@confluencias.com

se desplazan también de acuerdo al “cumplimiento” (enforcement) de la ley: viajan de las regiones con mayor control a las que tienen menos controles reales, no sólo legales.

Por estas razones, Norteamérica está lejos de constituir una región: Canadá pareciera ver el fin de una era de control, mientras que Estados Unidos libera sus controles aún más y México se encuentra en la cúspide de un volcán de violencia cuya base piramidal es mucho más amplia y grave de lo que las autoridades aceptan y de lo que los ciudadanos perciben.

CASOS PARTICULARES- Resumen.

Canadá y las armas pequeñas: ¿un modelo a seguir?

Georgina Sánchez

Canadá aparece en la configuración internacional como uno de los países que más ha contribuido en políticas orientadas a la seguridad con una perspectiva humana y social. Ésta parece no ser la excepción para el caso de las armas pequeñas y ligeras. Canadá participa activamente en los acuerdos internacionales para el control de estas armas y además ha montado en operación un Registro Nacional de Armas que en los últimos años se ha convertido en una referencia confiable, no sólo para el control, sino también para la prevención del delito armado.

El control de armas se inserta en el concepto acuñado por este país de “seguridad humana”, que a diferencia de la seguridad pública, abarca un espectro más amplio de actividades y sectores relacionados con la seguridad de los individuos –a diferencia de los enfoques centrados en la seguridad del Estado- a través de una estrategia que enfatiza el papel fundamental de los ciudadanos en la elaboración y participación en las políticas públicas, en el cumplimiento de la ley y en las labores de prevención necesarias a la seguridad. Además, Canadá realiza las labores tradicionales de control de los flujos lícitos e ilícitos de armas pequeñas y ligeras bajo intervenciones dirigidas.¹

A diferencia de sus vecinos, Estados Unidos y México, Canadá opera una reglamentación estricta que no sólo ha dado resultados operativos, sino que ha creado una cierta cultura de la seguridad en relación a las armas. “En Canadá, el registro y emisión de un permiso para portar armas es obligatorio desde los años 30. La propiedad nunca ha sido considerada un derecho, por lo que (existe) el derecho gubernamental de proteger a los ciudadanos contra las armas de fuego. El derecho de poseer un arma está reservado a la policía, a los miembros de clubes de tiro y a los coleccionistas... en consecuencia, en Canadá existe aproximadamente un millón de armas pequeñas, en comparación con los más de 77 millones en Estados Unidos... aunque la tasa de homicidios cometidos sin armas sea un poco más elevado en Estados Unidos (1.7 veces) que en Canadá, la tasa de homicidios cometidos con un arma pequeña es 15 veces más elevada en Estados Unidos”.²

¹ *Canadian Report on the implementation of the United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the illicit trade in Small Arms and Light Weapons in all its aspects*. Informe presentado el 12 de junio de 2003 por el Comité Nacional Canadiense de armas pequeñas y ligeras en la Primera Reunión bianual de estados para la implementación del Programa de Acción de la Conferencia de Naciones Unidas de 2001 sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, p. 4 <http://scm.oas/pdfs/2003/cp11780.pdf>

² N.B. Al momento de publicación de esta nota, no se había completado el Registro Nacional, que dio como resultado casi 7 millones de armas en Canadá. Cukier, Wendy, *La réglementation des armes à feu : le Canada dans le contexte international, Maladies chroniques au Canada*, Agence de Santé Publique du Canada, Volume 19, N° 1-2000. http://phac.aspc.gc.ca/publicat/cdic-mcc/19-1/index_f.html

Una de las diferencias importantes con Estados Unidos y México, es que los homicidios y los robos en Canadá no son los delitos en los que se recurre más a las armas; el uso más recurrente de las armas está en los suicidios, un fenómeno grave, tanto por la violencia que implica, como por los costos e impactos sociales que conlleva.

Sin embargo, conviene preguntarse por una parte, qué características específicas tiene el caso canadiense para evaluar si puede ser considerado entre las mejores prácticas y eventualmente, un modelo a seguir; y por otra, si el aparente éxito canadiense puede sustraerse de tendencias internacionales poderosas, tales como el tráfico de armas y otros delitos de la delincuencia organizada que con frecuencia se acompañan también de un uso y tráfico intensivo de armas.

“América Latina y los Estados Unidos: Cooperación para el Control y la Prevención en el Uso de la Fuerza”

Estados Unidos

Colby Goodman y Laurie Freeman

Estados Unidos es el exportador y el consumidor más grande de armas pequeñas y ligeras en el mundo. De igual manera, juega un papel importante en el diseño de estándares regionales e internacionales para el control de las llamadas armas pequeñas.³ Estados Unidos exporta anualmente alrededor de 100 millones de dólares en armas pequeñas, y en los años recientes se ha ubicado como el primer exportador de armas hacia América Latina.⁴ Debido a la amplia aceptación de las leyes que permiten la propiedad de armas para los ciudadanos, se calcula que éstos poseen legalmente entre 190 y 230 millones de armas de fuego. Las empresas de ese país producen anualmente alrededor de 1.3 mil millones de dólares en armas pequeñas y municiones, y se importaron alrededor de 2.3 millones de armas en los últimos tres años.⁵

Para controlar el comercio internacional de armas pequeñas, Estados Unidos ha desarrollado algunas de las principales leyes, normas, y programas vigentes para la exportación de armas. Muchas de estas leyes son modelos a seguir por otros gobiernos.⁶ Al mismo tiempo, Estados Unidos ha sido criticado por la puesta en práctica de leyes sobre la restricción de venta de armas a graves violadores de los derechos humanos. Las leyes que rigen la venta interna de armas pequeñas, sin embargo, son en muchas ocasiones inadecuadas para prevenir los crímenes que se cometen con ellas, además de las armas que pasan de contrabando a través de las fronteras estadounidenses. Las armas se asocian a casi 30.000 muertes anuales.⁷ México es uno de los principales destinos del tráfico de armas y las autoridades de los dos países afirman que cada año, una cantidad significativa de los crímenes armados perpetrados en México tienen su origen en Estados Unidos, debido a la venta libre de armas.⁸

Este capítulo intenta contestar algunas preguntas básicas: 1) ¿cuáles son las leyes, políticas y programas del gobierno más importantes que intentan controlar las exportaciones y la venta de

³ Tamar Gabelnick, Maria Haug y Lora Lumpe, *A Guide to the U.S. Small Arms Market, Industry and Exports, 1998-2004* Ginebra: Small Arms Survey, 2006, No. 1, p. 57. <<http://www.smallarmssurvey.org/>> diciembre, 2006.

⁴ Ibid., p. 57. Ver también Richard F. Grimmett, “Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1998-2005”, *Congressional Research Service, Washington*, 2006, p. 42.

⁵ Gabelnick, Haug, y Lumpe, op. cit., p. 32-33.

⁶ Ver, por ejemplo “U.S. prosecutions of individuals violating the U.S. Arms Export Control Act to attempt to ship weapons to armed groups in Colombia”, <http://www.state.gov/t/pm/rls/fs/68550.htm>, 18 de diciembre, 2006.

⁷ Harry L. Wilson. *Guns, Gun Control, and Elections: The Politics and Policy of Firearms*. Rowman and Littlefield Publishers. Lanham, MD, p. 5.

⁸ Entrevista de la autora con autoridades mexicanas en abril de 2006.

las armas pequeñas?; 2) ¿cómo son aplicadas estas leyes?, ya que se debe evitar que las armas lleguen a graves violadores o a criminales de derechos humanos; 3) ¿cuál es la naturaleza y la dimensión que tiene el tráfico de armas a México? y 4) ¿qué está haciendo el gobierno de Estados Unidos para contener este contrabando?

Las armas en México: en la cúspide de un volcán

Georgina Sánchez

Preguntas clave para comprender el problema de las APL en México

Las armas pequeñas y livianas (APL) en México constituyen una grave amenaza para la seguridad interna, pero además implican una amenaza hemisférica por su acción transfronteriza, tanto en lo que se refiere a la violencia, como en las consecuencias del deterioro social que provocan.

El uso y comercio de las APL están en pleno crecimiento y este comportamiento tiene implicaciones graves sobre la seguridad pública, la seguridad del Estado, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo nacionales. La relativa facilidad de uso y adquisición de este tipo de armas nutre a diversos grupos delictivos que constituyen nuevas amenazas a la seguridad nacional. Las APL en México se han convertido en un producto como cualquier otro dentro del mercado y como tal, están sujetas tanto a los flujos internacionales y regionales de abastecimiento de armas, como al tráfico ilícito que acompaña la globalización.

Este crecimiento conduce a preguntarse si se trata de un efecto pasajero producido por fenómenos como la falta de crecimiento económico y de empleo, o bien si se ha convertido en una tendencia difícil de revertir.

La hipótesis central de esta investigación es que México pareciera estar sobre la cima de un volcán de violencia, cuya base piramidal es mucho más amplia y grave de lo que las autoridades aceptan y de lo que los ciudadanos perciben. Este volcán de violencia armada probablemente no estallará bajo la forma de una guerra civil, sino por el crecimiento incontenible del crimen organizado y la delincuencia común, a veces asociados a otros grupos delincuenciales, como las guerrillas o el mercado de los “servicios de seguridad” del narcotráfico y la delincuencia organizada. Los costos hasta ahora generados por estos fenómenos son tan altos para el desarrollo social y económico del país como una guerra, pero las tendencias de violencia impulsadas por las armas pueden hacer pensar en una guerra perdida a menos de que tenga lugar una profunda revolución en las instituciones, las prácticas, los valores, las políticas y la propia sociedad. En efecto, frente al mercado y uso creciente de las armas, el poder del Estado es débil, tanto por las normas existentes en la materia, como por la cantidad de armamento disponible en el mercado, el crecimiento delincencial y las numerosas desventajas de las fuerzas del Estado para competir y aún más, para ganar, la batalla contra el crecimiento de las APL.

Asimismo, las consecuencias del crecimiento de armas apuntan a que el uso de éstas ya no sólo se limita al ámbito delictivo, sino que ha desbordado hacia un amplio sector social creando nuevas dinámicas negativas y con frecuencia, delincuenciales. Por una parte, los cambios cualitativos en el comercio, tráfico y uso de las APL incide en la sociedad y por otra, los cambios cualitativos sociales facilitan e incluso promueven, el uso de las APL.

Las consecuencias de este fenómeno sobre la cohesión social son graves, ya que impactan no sólo los índices delictivos y los costos humanos y materiales de corto plazo que ello implica, sino también marcan con una huella profunda las posibilidades de readaptación, recuperación y rehabilitación social. A su vez, el deterioro social provoca consecuencias directas sobre las

condiciones económicas locales, regionales y nacionales. Ello crea un círculo vicioso de violencia, inseguridad, falta de inversión, productividad y competitividad, que inciden en la falta de cohesión social, el desarrollo y la democracia.

La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos data de 1972 y aún cuando en el año 2004 se le hicieron modificaciones, en realidad ésta dista mucho de poder controlar los flujos de APL; por el contrario, la ley incita indirectamente a la posesión ilegal de armas por parte de los civiles al permitir que éstos recurran a la posesión de varias armas en sus propios domicilios, sustituyendo así la función de la seguridad del Estado. Además, la ley vigente no establece mecanismos eficaces de información, transparencia y control de las APL, especialmente de aquéllas que se originan en el comercio ilícito, por lo que se requiere una reforma de esta ley que provea de instrumentos adicionales para poder prevenir, evaluar y controlar su crecimiento.

La emergencia de nuevas amenazas a la seguridad pública y nacional, de nuevos actores delincuenciales y del poder que han logrado adquirir a través de la incidencia en la sociedad, asociados a un régimen político que aún no ha logrado una democracia sustantiva impiden conocer con exactitud algunas preguntas básicas acerca de las armas pequeñas y ligeras.

Por ejemplo, la cantidad de armas en circulación no es accesible, tanto por la falta de datos oficiales confiables y transparentes como por la reticencia de las autoridades a ofrecerlos por motivos de seguridad nacional. Entre las cifras oficiales y las cifras reales, parece haber diferencias sustantivas. Además, el tráfico a través de las fronteras, especialmente el tráfico llamado "hormiga", no está sujeto a controles. A pesar de que los productores nacionales son proveedores exclusivos de las Fuerzas Armadas, la mayor parte de las APL en circulación no están en manos del ejército ni de la policía.

Por lo anterior, abordar el problema desde la óptica de la demanda puede ser más eficaz en la construcción de estimados y aproximaciones que permitan inferir consecuencias o conclusiones que aunque inexactas, sean indicadores de tendencias o de fenómenos asociados a la criminalidad y las armas.

En este sentido, el crecimiento de las armas en México, en su comercio, uso y posesión no se refiere exclusivamente a niveles cuantitativos. En efecto, existen umbrales a partir de los cuales el crecimiento de las armas incide cualitativamente en los tipos de violencia ejercida en el país. Las consecuencias de este fenómeno son numerosas y significativas.

Otros fenómenos sociales, ligados por ejemplo a la desertión en las fuerzas armadas y la policía, la corrupción en los órganos de justicia, la falta de credibilidad en las instituciones garantes del Derecho y las dinámicas sociales ligadas a prácticas autoritarias de ejercicio de la violencia, la inequidad y exclusión sociales y círculos viciosos de victimización coadyuvan al empleo creciente de armas y a la creación de patrones delincuenciales cada vez más extendidos.

A falta de datos oficiales transparentes y consistentes, el presente análisis explora la oferta de acuerdo a los estudios recientes, encuestas y estimaciones; en cambio, el tema se analiza con mayor detalle desde la demanda, incluyendo los usos por la sociedad civil y la delincuencia organizada y no organizada, el papel de los organismos oficiales y no gubernamentales y cuando es posible, se establecen las articulaciones entre redes delincuenciales, entre delincuencia y efectos de ésta sobre la cohesión social, la democracia y el desarrollo.