

"Algunas Consideraciones sobre la Regulación aprobada en Centroamérica y el Caribe contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras".

Luz María Cahero Cornejo.

El tema del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y en especial las de fuego, por sus características, es un problema transversal que consecuentemente toca a todos los países, a todas las clases sociales y enlaza prácticamente a todos los asuntos públicos y privados de la sociedad internacional del siglo XXI.

Algunos investigadores calculan que hay aproximadamente 650 millones de armas pequeñas y ligeras circulando en todo el mundo, 60% de las cuales están en manos de civiles. Del total, se calcula que cerca de 58 millones están en Latinoamérica y estimaciones conservadoras refieren que al menos 2 millones¹ se localizan en Centroamérica, mientras que para la región del Caribe no es posible establecer números.

El flujo de armas corre principalmente de norte a sur y el proveedor principal es Estados Unidos, en donde Texas, en específico, cuenta con 3,800 armerías concretamente en la ciudad de Huston, sin perder de vista que China, Sudáfrica, España, Francia y Corea del Sur, por ejemplo, exportan² armas a Centroamérica.

En cuanto a beneficios económicos, un reciente informe (del 5 de Abril del 2011), presentado por el Secretario General de la ONU al Consejo de Seguridad, precisó que "... el valor del comercio mundial autorizado de armas pequeñas y armas ligeras y sus municiones se estima en más de 7,000 millones de dólares anuales. No es posible determinar con exactitud el valor del comercio no documentado, pero puede alcanzar también los miles de millones".³

¿Pero cuáles son las fuentes de armas pequeñas y ligeras ilícitas?

En principio casi la totalidad de las armas ilícitas alguna vez han sido lícitas y la titularidad ha sido de los actores Estatales y otros adquirentes que

realizan actividades legales, pero recurrir a lo indebido para hacerse de ellas y/o variar la finalidad para la que fueron compradas cambia las cosas diametralmente.

De ahí que la procedencia de las armas pequeñas y ligeras ilícitas y de manera enunciativa más no limitativa se identifique en figuras como las siguientes:

- ✚ Intermediación ilícita en el comercio
- ✚ Armas recogidas a raíz de conflictos
- ✚ Fabricación ilícita
- ✚ Sustracción de las reservas estratégicas del ejército y la policía
- ✚ Contrabando
- ✚ Robo

Por sus particularidades, la visión con la que se aborda el problema del tráfico ilícito de armas es diferente para los países desarrollados que para los subdesarrollados o en vías de desarrollo. Los primeros generalmente son los vendedores-transferentes de las armas y los segundos son los comparadores y aquellos en los que se están registrando el mayor número de impactos negativos derivados del tránsito de lo legal a lo ilegal, y al efecto, la región Centroamericana y del Caribe es un buen ejemplo del modo en que se están manifestando esos impactos.

En la región, la preocupación por acotar la expansión del comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras incluidas las de fuego, empezó a expresarse en los foros internacionales con más fuerza prácticamente a partir de la segunda mitad del siglo pasado, y bajo el argumento de que el aumento en las tasas de violencia armada eran una consecuencia de la circulación de las armas utilizadas en las denominadas “guerras de baja intensidad” y otros conflictos armados verificados durante los decenios 1980 y 1990.

Durante los últimos treinta años del siglo XX esta preocupación se vio acentuada por el aumento en la adquisición de armamento por parte de los ejércitos y las policías de los Estados y por la abierta amenaza en que se ha convertido la delincuencia organizada transnacional, que potencialmente

cuenta con los elementos necesarios, en particular el económico, para competir en la compra de armas de primera generación.

Los Estados ante el fenómeno, han ido intercambiando sus experiencias y concretando una serie de instrumentos normativos con base en la cooperación jurídica internacional y regional, a fin de limitar en lo posible el tráfico ilícito de APL y en especial las de fuego.

De este modo, estos esfuerzos han dejado su huella en el ámbito internacional al aprobarse el Programa de Acción para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, y el Instrumento Internacional para permitir a los Estados identificar y rastrear en tiempo oportuno y de manera fidedigna, APL ilícitas, ambos instrumentos emanados de la Conferencia Internacional contra el Tráfico ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, de Julio del 2001.

Igualmente, están la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada Transnacional la cual contiene disposiciones expresas para figuras como el decomiso, la corrupción, la incautación, el lavado de dinero, etc., y uno de sus Protocolos que expresamente fue adoptado contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, en vigor desde el 2005, documentos de gran relevancia y que contra lo que pudiera pensarse, varios de los países que forman el área Centroamericana y del Caribe han firmado pero no ratificado.

Además de la Regulación internacional en cita, es importante resaltar la calidad de pioneros de tres importantes instrumentos regionales firmados en Noviembre de 1997 para regular a las armas de fuego en el Continente Americano los cuales se encuentran en la Secretaría de la Organización de los Estados Americanos en su calidad de depositaria.

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y su Estatuto fueron votados por Resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos y aprobados junto con sus dos Reglamentos Modelo.

El primer Reglamento Modelo fue elaborado para el Control del Tráfico Internacional de Armas de fuego, sus partes, componentes y municiones; y el Segundo, con nombre similar, se aprobó para normar en específico la actividad de los Intermediarios.

De manera concomitante se llevó a cabo la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA), que entró en vigor en Julio de 1998. Este instrumento tiene la característica de ser jurídicamente vinculante y recoge una serie de compromisos para hacer frente al tráfico ilícito de APL.

En relación con estos documentos pioneros en la materia y luego de prácticamente catorce años, presentan cierto estancamiento en su seguimiento que de no ser así, les permitiría una revisión y actualización permanente especialmente por el aumento en la proliferación de armas de este tipo, su comercialización lícita e ilícita y sus consecuencias, así como por la incorporación de innovaciones producto de la revolución científico-tecnológica.

También merece mención el modo en que han trabajado las Organizaciones No Gubernamentales, especialmente IANSA-OXFAM, la Cruz Roja de la Media Luna, Médicos sin Fronteras, Amnistía Internacional y otras, cuando de manera coadyuvante han presentado denuncias ante los plenos de las Asambleas Generales de la OEA y de las Naciones Unidas, debido a violaciones a los Derechos Humanos y a la comisión de diversos delitos y su vinculación con las armas pequeñas y ligeras en particular las de fuego, y porque han sido las grandes promotoras de la adopción de un Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas Convencionales, tema que lograron insertar para su discusión en los trabajos del actual período (66°.) de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

Adicionalmente, es de mencionar que no fue sino hasta Junio de 1999 en que se aprobó la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, la cual ha entrado en vigor desde el 21 de Noviembre del 2002. Este instrumento contiene un apartado

denominado Sistema de Artillería de gran calibre en el que incluye armas como cañones, obuses, piezas de artillería con tales características, morteros y otros con un calibre de 100 milímetros o más.

Más recientemente en el 2005, ha sido aprobado dentro del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) el Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en materia de Transferencia de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que a decir de sus firmantes tiene el objetivo primordial de ser un mecanismo preventivo para la transparencia, vigilancia y control de la transferencia de armas convencionales, no convencionales, pequeñas y ligeras, así como la necesidad de desarrollar iniciativas que fortalezcan la cooperación en la materia y que incidan a su vez en el efectivo intercambio de información y transparencia del tránsito de armas por esa región.

Los instrumentos enumerados cuentan la mayoría, con formatos para la declaración de las armas adquiridas o transferidas, de las cuales debe darse cuenta a los organismos regionales e internacionales, y que contienen todos los registros relativos al marcaje de las mismas (modelo, calibre, empresa fabricante, registro particular, etc.), y otras obligaciones a cargo de los Estados de contar con un control interno de sus intermediarios, de la cantidad y tipo de documentos que deben requisitarse y exhibirse para acreditar una compra-venta legal, el registro de funcionarios que autorizan las compraventas y las firmas reconocidas.

Están previstos igualmente una serie de mecanismos para dar seguimiento al control y almacenamiento de las armas adquiridas y la capacitación para quienes por su labor, tienen que estar en contacto con los arsenales.

-Implicaciones para los tomadores de decisiones y sus representados.

El trabajo que requieren los tomadores de decisiones no está exento de la necesidad de contar con recursos humanos, materiales y desde luego financieros para dar seguimiento y cumplimiento a los mecanismos que están pendientes de adaptar al interior de los países como resultado de los

compromisos adoptados internacional y regionalmente, considerando que los retos son varios y requieren del concurso de la mayoría.

1) En principio todavía hay que realizar muchos ajustes para uniformar la denominación de las armas. Hay investigadores que las refieren como armas cortas y livianas, o mezclan los términos: armas pequeñas y pesadas, y por ello un primer reto es definir qué son las armas pequeñas y ligeras pues hay que precisar que no existe definición internacional para las mismas y cuando algo no puede definirse, cuesta trabajo regularlo.

Las variantes en las definiciones existentes en los diversos instrumentos legales en la materia convellan consecuencias en la tipificación de los delitos como el tráfico ilícito, el robo, o el contrabando, sólo por dar algunos ejemplos. Se ha recurrido a los calibres para identificar a las APL o en todo caso se ha hecho referencia a sus cualidades y/o características propias para definir las y lo mismo ocurre para las municiones, las piezas y componentes y los materiales relacionados, precisando que, en otros casos como el Código de Conducta Centroamericano que ya se ha mencionado es totalmente omiso al respecto.

2) Un vistazo a la precisión de los calibres no estaría de más particularmente para aclarar a qué sistema de medición se va a atender. Algunos instrumentos hacen referencia al sistema inglés y otros al sistema decimal. No hacerlo contribuye a ahondar el problema de las definiciones, se presta a confusión y propicia el quedar fuera de la regulación.

3) Hay consensos que se han perdido en los foros internacionales y regionales que tienen que ver con los cargos a los presupuestos de los países, pero también por discrepancias entre los firmantes de los diversos instrumentos, dada la variedad de criterios en los temas específicos de regulaciones nacionales por las diferencias entre posesión civil, la portación y el uso de las armas; las transferencias a actores no estatales, la ausencia de normas para las compañías de seguridad privada, los registros de los intermediarios o “brokers”, o el marcaje de las armas, pero muy

especialmente por el nexo que tiene el problema de las armas pequeñas y ligeras con los temas de desarrollo y violación de los derechos humanos.

En este sentido, antes que otras medidas, la prevención es indispensable y ese es otro desafío que debe atenderse dado que las APL no pueden seguir considerándose como otra mercancía más en el circuito del comercio en general sujeto a las leyes del mercado y que sólo beneficia a las grandes empresas productoras de armamento o a quienes están fuera de la Ley.

4) Si bien hay un número aceptable de instrumentos internacionales y regionales, no estarían de más los esfuerzos en cooperación traducidos en acuerdos subregionales para establecer los puentes que hagan posible acceder a los compromisos contraídos internacionalmente en materia de intercambio de información y homogeneización de las normas.

5) En los casos de las Metodologías para la definición de procedimientos y otros aspectos técnicos, administrativos y logísticos aprobados en el marco de algunos instrumentos regionales, se han concretado acuerdos para la su adopción. CIFTA es un caso particular dado que hasta 2011 sigue en espera de que se implementen operativamente dichas medidas.

En ellas van por ejemplo, los registros para el control de los intermediarios de APL, el mejoramiento de los sistemas de computación para bases de datos de compradores-vendedores, los archivos de los capacitadores de programas de armas por computadoras, libros, o herramientas de trabajo, los controles de los decomisos que realizan las autoridades y que necesariamente deben contar con una vigilancia expresa y cuidadosa si se desea cumplir con los compromisos de transparencia, y el mejoramiento de los métodos para reforzar la vigilancia en puestos fronterizos, litorales y en aduanas.

6) Otro aspecto de vital interés, lo constituye la incorporación de innovaciones científico-tecnológicas. Hay nuevos materiales que están siendo utilizados en las armas como en el caso de los detonadores, y lo mismo ocurre con las municiones a las que se les han incorporado químicos

y mezclas de químicos y metales que son una novedad y que no están regulados.

Lo mismo ocurre con los propulsores en donde hay otros materiales distintos del plomo en los que, por ejemplo, pueden utilizarse cartuchos de bajo calibre pero con un propulsor con mayor fuerza, lo que imprime un gran impulso a la expulsión de las balas logrando atravesar los chalecos protectores.

7) Hay entidades por desaprovechadas que sería muy útil que se pronunciaran con más frecuencia. Tal es el caso del Parlatino que cuenta con una Comisión permanente para Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado, temas que se conectan de manera directa con el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y las de fuego y cuyos buenos oficios sería deseable que se expresaran en la adopción de acuerdos que favorecieran la cooperación en la región y para impulsar la firma, adhesión y ratificación de los instrumentos legales existentes en la materia entre países que no lo han realizado.

Finalmente, cualquier rubro pendiente que pueda atenderse con el ánimo de mejorar lo ya existente será una contribución, especialmente por la dimensión que siguen cobrando los acontecimientos. Además de que, frente a los conceptos de Seguridad Nacional o Seguridad Hemisférica el debate actual está viendo la incorporación del tema de la Seguridad Humana en la que se discuten los mejores ambientes de vida para las personas y en donde un entorno libre lo más posible de los instrumentos denominados armas pequeñas y ligeras y en especial las de fuego, es un anhelo compartido.

1 **Cordero, Luis Alberto.** en: “Síntesis del Seminario: Crimen y violencia en el Istmo Centroamericano”, Banco Interamericano de Desarrollo Washington, 24 de mayo del 2007.

2 **PNUD** Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras (CASAC).

3 **Godnick, William, Robert Muggah y Camila Wasznik.** *Balas perdidas: el impacto del mal uso de las armas pequeñas en Centroamérica.* Ginebra: Small Arms Survey. 2003.

Goodnick William y Helena Vázquez. *El Control de las armas pequeñas en América Latina.* International Alert Organization Security and Pacebuilding Programma,, Volum.1,de Latin America, series 2003.

Kessler, Gabriel, “Crime organisé et violences en Amérique Latine et dans les Caraïbes”, en “*Revue de L’Institut Choiseul pour la Politique Internationale et la Géoeconomie*”, Paris, No. 76, Printemps, 2010.

Lumpe, Lora. *Tráfico de Armas: El mercado negro mundial de armas ligeras,* Intermon-Oxfam, Madrid, 1ª. Edición, 2004.

Von Fegan, Page, Michel, Godnick, William y Vivekanada, Janani. *Cómo abordar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, La Organización de Estados Americanos y la Conferencia de la ONU sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras,* British American Security Information Council & International Alert, Londres, 1ª. Ed., 2002.

Banco Mundial. Proyecto de Informe sobre Seguridad Humana. *Miniatlas De Seguridad Humana.* Washington D.C.: Banco Mundial Proyecto del Informe sobre Seguridad Humana, 2008

Small Arms Survey. *Rights at Risk,* Geneva: Graduate Institute of International Studies, Oxford University Press, 2004.