

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 55, Mayo 2016
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 20, Issue 2, May 2016
Quito-Ecuador



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales
Número 55, mayo 2016
Quito-Ecuador

ISSN: 1390-1249 / CDD: 300.5 / CDU: 3 / LC: H8 .S8 F53
(vol. 20, issue 2, mayo 2016)

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica EBSCO. Information Service. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
I2OR. International Institute of Organized Research
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

Director de FLACSO Ecuador: Juan Ponce
Directora de *Íconos*: Susana Wappenstein
Editora de *Íconos*: Jenny Pontón
Asistentes editoriales: Christian Jiménez / Liosday Landaburo
Correctora de estilo: Gabriela Chauvin

Consejo editorial

Victor Bretón. Universitat de Lleida. España
Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
Liisa North. York University. Canadá
Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador

Comité asesor internacional

Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos
Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
Flavia Freidenberg. Universidad de Salamanca. España
Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

Coordinador del dossier "La inseguridad en tiempos de paz. Nexos entre política y violencia criminal en América Latina"
Fernando A. Chinchilla

Imagen de portada: Sandow Birk

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión:

Envío de artículos, información, solicitud de canje:
revistaiconos@flacso.edu.ec
Suscripciones, pedidos y distribución:
lalibreria@flacso.edu.ec
www.revistaiconos.ec

©FLACSO Ecuador
Casilla: 17-11-06362
Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.
Quito-Ecuador
Teléfonos: +593-2 294-6800 Fax: +593-2 294-6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Iconos: *Revista de Ciencias Sociales*. -Quito: FLACSO Ecuador, 1997-

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 55, Mayo 2016
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 20, Issue 2, May 2016
Quito-Ecuador

Contenido

Dossier

- Una paz insegura: de la reproducción de la violencia colectiva en América Latina y el Caribe**
Presentación del dossier 11-24
Fernando A. Chinchilla
- Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado** 25-44
Markus Schultze-Kraft
- Instituciones, violencia criminal e interdependencia: el camino acotado del desarrollo en América Latina y el Caribe** 45-67
Rogelio Madrueño
- Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos** 69-91
Juan Antonio Le Clercq, Azucena Cháidez y Gerardo Rodríguez
- Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México** 93-114
Carolina Robledo Silvestre
- Política militar del Gobierno de Rousseff: reflexiones sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en las UPP y la MINUSTAH** 115-138
Suzeley Kalil Mathias, Bruce Scheidl Campos y Leandro Fernandes Sampaio Santos
- Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda de seguridad internacional.** 139-159
Carla Álvarez Velasco

Diálogo

- El populismo: ¿una amenaza a la democracia en América Latina?**
Un diálogo con Kurt Weyland 163-168
Jenny Pontón Cevallos

Ensayo visual

- Antropología y arte contemporáneo: parodia y estereotipos**
en la obra de Sandow Birk 171-188
X. Andrade

Temas

- Silencios y acentos en la construcción de la violencia de género**
como un problema social en Quito 191-213
Paz Guarderas Albuja
- Comercio justo, seguridad alimentaria y globalización: construyendo**
sistemas alimentarios alternativos 215-240
Martín Calisto Friant

Reseñas

- Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico**
en Colombia y México 243-245
de Gustavo Duncan
José Roberto Mendirichaga
- Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida**
de Zygmunt Bauman y Leonidas Donskis 246-249
Yira Miranda Montero
- Claves para la comprensión de la inmigración latinoamericana en España**
de María Antonieta Delpino, David Roll y Pablo Nicolás Biderbost, editores 250-254
Anna Bardolet Dilmé

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 55, Mayo 2016
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 20, Issue 2, May 2016
Quito-Ecuador

Content

Dossier

- An Insecure Peace: The Reproduction of Collective Violence in Latin America and the Caribbean**
Introduction to dossier 11-24
Fernando A. Chinchilla
- Crimillegal Orders: Revisiting Organized Crime's Political Power** 25-44
Markus Schultze-Kraft
- Institutions, Criminal Violence and Interdependence: The Narrow Path of Development in Latin America and the Caribbean** 45-67
Rogelio Madruño
- Measuring Impunity in Latin America: Conceptual and Methodological Challenges** 69-91
Juan Antonio Le Clercq, Azucena Cháidez and Gerardo Rodríguez
- The Unresolved History and Genealogy of Forced Displacement in Mexico** 93-114
Carolina Robledo Silvestre
- The Military Policy of the Rousseff Government: Reflections on the Conduct of the Armed Forces in the UPP and the MINUSTAH** 115-138
Suzley Kalil Mathias, Bruce Scheidl Campos and Leandro Fernandes Sampaio Santos
- Small Arms and Small Countries: Firearms and the International Security Agenda** 139-159
Carla Álvarez Velasco

Dialogue

- Populism: A Threat to Democracy in Latin America?
A Dialogue with Kurt Weyland** 163-168
Jenny Pontón Cevallos

Visual Essay

- Anthropology and Contemporary Art: Parody and Stereotypes
in the Work of Sandow Birk** 171-188
X. Andrade

Topics

- Silences and Accents in the Construction of Gender Violence as a Social
Problem in Quito** 191-213
Paz Guarderas Albuja
- Fairtrade, Food Security and Globalization:
Building Alternative Food Systems** 215-240
Martin Calisto Friant

Reviews

- Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico
en Colombia y México** 243-245
by Gustavo Duncan
José Roberto Mendirichaga
- Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida**
by Zygmunt Bauman and Leonidas Donskis 246-249
Yira Miranda Montero
- Claves para la comprensión de la inmigración latinoamericana en España**
by María Antonieta Delpino, David Roll and Pablo Nicolás Biderbost, editores 250-254
Anna Bardolet Dilmé

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

No. 55, Mayo 2016
ISSN 1390-1249
CDD 300.5 / CDU 3 / LC H8 .S8 F53
Vol. 20, Issue 2, May 2016
Quito-Ecuador

Conteúdo

Dossiê

- Paz insegura. Da reprodução da violência coletiva na América Latina e Caribe**
Apresentação do dossiê 11-24
Fernando A. Chinchilla
- Ordens criminal-legais: repensando o poder político do crime organizado** 25-44
Markus Schultze-Kraft
- Instituições, violência criminal e interdependência: o caminho limitado do desenvolvimento na América Latina e no Caribe** 45-67
Rogelio Madrueño
- Medindo a impunidade na América Latina: desafios conceituais e metodológicos** 69-91
Juan Antonio Le Clercq, Azucena Cháidez e Gerardo Rodríguez
- Genealogia e história não resolvida do desaparecimento forçado no México** 93-114
Carolina Robledo Silvestre
- Política militar do Governo de Rousseff: reflexões sobre a atuação das Forças Armadas nas UPP e na MINUSTAH** 115-138
Suzeley Kalil Mathias, Bruce Scheidl Campos e Leandro Fernandes Sampaio Santos
- Armas pequenas e países pequenos: armas de fogo na agenda de segurança internacional** 139-159
Carla Álvarez Velasco

Diálogo

- O populismo: uma ameaça à democracia na América Latina?**
Um diálogo com Kurt Weyland 163-168
Jenny Pontón Cevallos

Ensaio visual

- Antropologia e arte contemporânea: paródia e estereótipos**
na obra de Sandow Birk 171-188
X. Andrade

Temas

- Silêncios e ênfases na construção da violência de gênero como**
um problema social em Quito 191-213
Paz Guarderas Albuja

- Comércio justo, segurança alimentar e globalização: construindo**
sistemas alimentares alternativos 215-240
Martin Calisto Friant

Resenhas

- Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico**
en Colombia y México
de Gustavo Duncan 243-245
José Roberto Mendirichaga

- Ceguera moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida**
de Zygmunt Bauman e Leonidas Donskis 246-249
Yira Miranda Montero

- Claves para la comprensión de la inmigración latinoamericana en España**
de María Antonieta Delpino, David Roll e Pablo Nicolás Biderbost, editores 250-254
Anna Bardolet Dilmé

Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda de seguridad internacional

Small Arms and Small Countries: Firearms and the International Security Agenda

Armas pequenas e países pequenos: armas de fogo na agenda de segurança internacional

Carla Álvarez Velasco

Fecha de recepción: septiembre de 2015

Fecha de aceptación: marzo de 2016

Resumen

Este artículo da cuenta de la entrada de las armas de fuego en la agenda internacional como una amenaza a la seguridad. Utilizando la propuesta teórica de la Escuela de Copenhague, se plantea que las armas pequeñas ganaron protagonismo a nivel global en el contexto internacional de la Posguerra Fría, gracias a los aportes de los países pequeños que se encontraban azotados por la violencia y a agentes no estatales. A nivel regional latinoamericano, aunque con importantes diferencias subregionales, las iniciativas de este subcontinente se convirtieron en un referente a seguir por el resto de naciones del mundo. En la actualidad, la energía positiva que impulsó la *seguritización* de las armas ha decaído, no obstante, el estudio de este proceso deja algunas lecciones relevantes tanto para la reflexión teórica como para el activismo político.

Descriptores: securitización; armas de fuego; países pequeños; políticas de control de armas; organizaciones internacionales no gubernamentales; agenda internacional.

Abstract

This article examines the emergence of the small arms trade on the international political agenda as a growing security threat. Employing the theoretical framework proposed by the Copenhagen School, this article argues that the issue of small arms gained traction at the international level in the context of the post-Cold War. This was due to the pressure of small countries that were engulfed in violence at the hands of non-state actors in the post-Cold War era. At the regional level in Latin America, although important sub-regional differences exist, various regional initiatives have become an important example for other nations around the globe. In actuality however the positive achievements that securitization initially promoted has decreased. The study of this case leaves us with some relevant lessons both for theoretical reflection as well as for political action.

Keywords: securitization; firearms; small countries; arms control policies; international non-governmental organizations; international agenda.

Carla Álvarez Velasco. Doctora (c) en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos y Magíster en Relaciones Internacionales por FLACSO Ecuador. Docente e investigadora del Centro de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador.

✉ morena_alvarez@yahoo.com

Resume

Este artículo da cuenta de la entrada de las armas de fuego en la agenda internacional como una amenaza a la seguridad. Utilizando la propuesta teórica de la Escuela de Copenhague, sugiere que las armas pequeñas ganaron protagonismo a nivel global en el contexto internacional del Pósguerra Fría, debido a los aportes de los países pequeños que se encontraban flagelados por la violencia y a los agentes no estatales. En el contexto regional latinoamericano, aún que con importantes diferencias subregionales, las iniciativas de este subcontinente se convirtieron en un referente a ser seguido por el resto de las naciones del mundo. En la actualidad, hay un declive de la energía positiva que impulsó la securitización de las armas, pero, no obstante, el estudio de este proceso deja algunas lecciones relevantes tanto para la reflexión teórica como para el activismo político.

Descritores: securitización; armas de fuego; países pequeños; políticas de control de armas; organizaciones internacionales no gubernamentales; agenda internacional.

Una vez terminada la Guerra Fría, el mundo entero atestiguó un cambio en las formas de expresión de la violencia, lo que reflejó una disminución en el uso de la guerra como un instrumento de política internacional (Lacina y Gleditsch 2005; Banco Mundial 2011; Goldstein 2011), a la par de un incremento en los homicidios y asesinatos a nivel global. Se podría decir que la humanidad comenzó un período de *violencia en tiempos de paz*. Con el fin de la confrontación bipolar, América Latina y el mundo árabe vieron un aumento en sus tasas de homicidios del 80% y del 112%, respectivamente. En los países industrializados europeos y norteamericanos, este crecimiento fue del 15% (Buvinić y Morrison 2000, 59). Estos datos evidenciaron la existencia de síntomas similares a los de un Estado de guerra, por los elevados niveles de violencia, en países que formalmente se encontraban en paz (Heinemann y Verner 2006, 2).

Las nuevas formas de expresión de la violencia muestran que el uso de armas de fuego es un patrón común. De hecho, según la Oficina de las Naciones Unidas para el Crimen y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), al menos el 41% de los homicidios cometidos en el mundo ocurren con armas pequeñas¹ (UNODC 2013), siguiendo la siguiente distribución por continente: América Latina (66%); África (28%); Asia (28%); Europa (13%); y Oceanía (10%). La relación entre armas pequeñas y violencia llamó la atención de los países más afectados, generalmente los más pequeños del sistema internacional, de algunos actores de la sociedad civil internacional y de la academia. Estos actores buscaron promover la adopción de medidas globales, regionales y locales con el objetivo de regular la oferta y demanda de estos dispositivos para reducir su capacidad de daño. Con esta gestión, las armas pequeñas entraron en la agenda internacional de seguridad, lo cual se evidencia en la adopción de normas y leyes internacionales (*securitización*); sin embargo, el decaimiento del

1 Las armas pequeñas son dispositivos que pueden ser activados por una sola persona y que recurren a la deflagración de la pólvora para disparar sus proyectiles. Según la ONU, estas pueden ser: revólveres y pistolas automáticas; fusiles y carabinas; metralletas; fusiles de asalto; y ametralladoras ligeras (ONU 1997, 12).

interés en este tema, al menos en los últimos años (*deseguritización*), ha levantado sospechas respecto a si el frágil posicionamiento actual de estas armas tiene relación con la debilidad de los agentes que impulsaron su seguritización.

Este trabajo busca describir el proceso mediante el cual las armas pequeñas ingresaron en la agenda internacional y descubrir el papel que jugaron los países pequeños. Para ello, en primer lugar, brevemente se argumenta que el concepto de seguritización propuesto por la Escuela de Copenhague facilita este análisis debido a que, al resaltar la dimensión política de la seguridad, visibiliza a todos los actores que participan en la disputa de sentidos, incluso a los países pequeños y a los actores no estatales (sociedad civil y comunidad académica), los cuales han sido considerados por la teoría tradicional como extremadamente débiles para incidir en la política internacional (Waltz 1979). Además, esta perspectiva teórica, al concentrarse en la construcción de la seguridad como un proceso, muestra que las agendas pueden incluir y excluir temas alternadamente, según el contexto histórico del momento y el interés de los actores.

En segundo lugar, muestra que durante el período de Guerra Fría, por motivos geopolíticos, se inició un mercado de armas pequeñas, donde los países del norte desarrollado se ocuparon de la producción y distribución de estos instrumentos, y los países del sur representaron la demanda en la mayoría de los casos. En la tercera sección, se expone qué son las armas de fuego y se describe cómo se convirtieron en un problema de seguridad debido a su facultad para potenciar la violencia en contextos de conflictividad política y social y de delincuencia y criminalidad. En la cuarta sección, se plantea que la seguritización de estos dispositivos ha vivido un ciclo de auge y caída; se describe cómo, a inicios de la década de 1990 y de la década de 2000, los países pequeños lograron llamar la atención de la comunidad internacional sobre la importancia de tomar medidas de control; también se plantea que la voluntad de generar una red internacional de controles respecto al mercado de armas fuego ha decaído y el discurso seguritizador de las armas, en la actualidad, ha perdido su impulso inicial para presentarlas como una amenaza a los seres humanos. Dentro de esta sección, se explica cómo fue el proceso de construcción del régimen latinoamericano de control de las armas de fuego y se propone que, al ser una iniciativa temprana, se convirtió en precursora del proceso global. En quinto lugar, se plantean brevemente conclusiones respecto al rol de los países pequeños y su capacidad para incidir en la agenda internacional.

Finalmente es relevante decir que el presente texto recurre al estudio de documentos oficiales internacionales como tratados, convenciones, decisiones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otros, para identificar actores, argumentos, cambios discursivos y, en general, el proceso político que posicionó a las armas pequeñas como un desafío a la seguridad. Este acercamiento se complementa con la información obtenida en entrevistas y fuentes secundarias como libros, resultados de investigaciones publicadas en artículos, entre otro tipo de análisis.

La securitización o la construcción de la agenda de seguridad

La Escuela de Copenhague² hizo un importante aporte al campo de estudios de la seguridad al presentar la teoría de la securitización. Esta propuesta planteó que la seguridad debe ser entendida como una construcción social y una disputa política, más que como un hecho objetivo. Desde esta perspectiva, el término securitización sirve para describir el proceso social y político mediante el cual un asunto cualquiera se convierte en una amenaza existencial que requiere una acción de emergencia que involucre la alteración de las normas vigentes, generando impactos políticos sustanciales (Buzan et al. 1998, 23-26). En otras palabras, la securitización puede ser entendida como una forma específica de práctica social, articulada a un discurso ligado con una amenaza a la propia existencia de un objeto referente (el Estado, la humanidad, una sociedad) y a una política de la emergencia factible de ser interpretada como la extrema politización de un asunto (Buzan et al. 1998).

La propuesta de la Escuela de Copenhague reconoció que la seguridad es el resultado de unas dinámicas sociales y políticas que determinan que un asunto cualquiera —como la marihuana, el comunismo, la migración, la salud, la violencia, las armas pequeñas, entre muchos otros— logre entrar en una agenda internacional (Williams 2003). Al privilegiar la naturaleza política de la seguridad, la propuesta de la securitización vino acompañada de un planteamiento metodológicamente innovador: el estudio de la seguridad debe concentrarse en el análisis del discurso de la seguridad porque el mismo constituye el espacio de disputa política donde distintos actores compiten por la imposición del sentido hegemónico de un tema, específicamente como una amenaza a la existencia de algo o de alguien.

Una aplicación crítica de la teoría de la securitización muestra que el lugar de las armas de fuego en la agenda internacional constituye el resultado de una disputa entre varios actores por imponer sus intereses. En esta lucha, los países pequeños junto con otros actores no estatales por un momento lograron posicionar a las armas pequeñas como un asunto humanitario, en razón de las condiciones de violencia que enfrentaban y de los medios con los que se ejercía (las armas). Esta lectura desafía a la teoría convencional que dicta que los países pequeños tienen pocas posibilidades de incidir en la política internacional porque están demasiado restringidos por factores estructurales y materiales, a expensas de las ideas sobre los órdenes sociales, las identidades y las oportunidades que existen en el sistema internacional (Gvalia et al.

2 El término Escuela de Copenhague se refiere a un grupo de investigadores que trabajaban en el Instituto de Investigación para la Paz en la localidad del mismo nombre y que en 1985 realizó un trabajo sobre la “seguridad europea”. Tiempo más tarde, Bill McSweeney, en diálogo con la propuesta de estos investigadores, los denominó Escuela de Copenhague (Orozco 2006). Los principales representantes de esta Escuela son Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wild, quienes formularon el concepto de securitización en Buzan et al. 1998 y que además han escrito numerosos trabajos en colaboración con otros investigadores, en los cuales se evidencian las transformaciones del concepto de seguridad y la utilidad de la idea de securitización para el estudio de la seguridad.

2013). La securitización y la lectura de los discursos muestran que los agentes securitizadores no han logrado fijar el sentido amenazante de las armas pequeñas, lo que se evidencia en el hecho de que el interés por estos dispositivos ha decaído a nivel global, propiciando su deseguritización.

Las armas de fuego, la Guerra Fría y la seguridad

Las armas de fuego son artefactos que cuentan con una tecnología basada en la propulsión de proyectiles a distancia, utilizando los gases generados por la combustión de la pólvora (Cabanellas 1961).³ Varios autores sostienen que aparecieron en el siglo XIV en Europa (Cabanellas 1961, 292), mientras que otros afirman que, junto con la pólvora, las armas fueron invento de la civilización China en el siglo XIII (*Diccionario enciclopédico de armas y tiro* 2010). Independientemente de su origen, la Revolución Industrial impulsó el crecimiento de la producción y comercialización de estos artefactos (Dubos 1974); por su parte, la actividad bélica, especialmente de inicios del siglo XX, propició su desarrollo tecnológico obedeciendo al objetivo de mejorar el alcance táctico y la precisión en combate (Cahn et al. 1980).

Pese a su letalidad en los enfrentamientos, las armas de fuego siempre fueron tratadas como instrumentos de segundo orden o *armas parias* (Cooper 2011), es decir, como artefactos que no constituían una amenaza a la seguridad de los Estados; por lo tanto, en el estudio de la seguridad ocuparon un lugar secundario y subordinado a las armas convencionales y nucleares. Este tratamiento obedeció a razones tanto empíricas como teóricas: del lado práctico, se fundó sobre la idea de que las armas convencionales (tanques, aviones, submarinos de guerra, entre otros) y las nucleares tenían una capacidad de destrucción y daño superior al de las armas de fuego. Del lado teórico, se asumió que solamente el armamento bélico convencional y nuclear, principalmente desarrollado y producido por las grandes potencias, podía cambiar el equilibrio de poder en el sistema internacional y con ello afectar la estabilidad de la política internacional y la seguridad de sus principales actores.

Es así que a partir de la década de 1970, en plena Guerra Fría, tuvieron lugar distintas iniciativas de control de armas cuyo objetivo era limitar el desarrollo de armas nucleares y estratégicas a manos de las dos grandes potencias enfrentadas,⁴

3 Distintos organismos internacionales como la ONU estandarizaron la denominación de las armas de fuego con el nombre de armas pequeñas, concediéndoles características específicas que facilitarían su regulación y control en el mundo. Sin embargo, en países como Ecuador, la legislación conserva la denominación de “armas de fuego” para referirse a este tipo de armas. En este trabajo se utilizarán ambas designaciones aleatoriamente.

4 La primera iniciativa para limitar el riesgo nuclear tuvo lugar entre Estados Unidos y la ex URSS, en junio de 1963, y se denominó *Hot Line Agreement*. Tuvo como objetivo establecer comunicación directa entre las potencias en caso de emergencia (Thee 1976, 362). Después de este Acuerdo, se suscribieron otros instrumentos bilaterales entre ambas naciones además de multilaterales de cooperación, los cuales generaron un complejo entramado de normas y protocolos que regulan el uso de armas nucleares y convencionales en el mundo hasta la actualidad.

especialmente después del episodio conocido como la crisis de los misiles, ocurrido entre Estados Unidos y Rusia en 1962. Incluso América Latina se vio influenciada por este ánimo regulatorio y, aunque en la década de 1960 no contaba con ningún potencial nuclear significativo, suscribió el Tratado de Tlatelolco en 1967, mediante el cual se autoimpuso la restricción de desarrollar cualquier iniciativa nuclear que no tuviera fines pacíficos.⁵

A diferencia de lo ocurrido con las armas grandes, durante el período de Guerra Fría no se produjo ninguna iniciativa global de control de las armas pequeñas, lo cual generó el espacio propicio para su proliferación. De hecho, en esta época se entendió que las armas pequeñas no representaban un desafío a la seguridad del Estado, lo cual invisibilizó su enorme potencial de daño a los seres humanos. En este contexto, se consolidó un mercado internacional de armas pequeñas (y también livianas),⁶ alimentado por las transferencias de estos dispositivos desde las potencias en pugna, Estados Unidos y la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), hacia los países del tercer mundo con la finalidad de ganar influencia política en zonas categorizadas como estratégicas. Con estos antecedentes, es comprensible que la transferencia tanto legal como ilegal de armas de fuego a países periféricos se haya constituido en una actividad más dentro de la agenda de seguridad.

En este momento, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se construyeron de manera vertical, lo que es evidente en las intervenciones militares y políticas norteamericanas en casi todos los países de la región.⁷ Esta actuación, producto de la identificación estadounidense con las bandas latinoamericanas afines a su ideología liberal capitalista, se materializó en términos de apoyo económico y/o militar en contra de los grupos de tendencia opuesta o comunista (Westad 2005). Esta situación exacerbó la conflictividad interna en algunos países, especialmente en América Central y el Caribe, al tiempo que activó un lucrativo negocio de armas de fuego en la región (Laurance y Stohl 2002; UNODC 2010) que trascendió el período de la Guerra Fría.

Con la caída del bloque soviético y con la instauración de un orden internacional unipolar, perdió sentido tanto la competencia por zonas de influencia geoestratégica en la periferia del mundo como la lucha ideológica; a fin de cuentas, el liberalismo y el capitalismo habían ganado la batalla sobre el comunismo. Por lo tanto, las inter-

5 Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe. Tratado de Tlatelolco. 2002. Acceso el 14 de noviembre de 2014. <http://www.opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco/>

6 Las armas livianas son aquellas destinadas a ser transportadas o usadas por una o un grupo de personas (Ávila et al. 2011). Los tipos de armas que se encuentran en esta categoría son: ametralladoras pesadas; de mano bajo el cañón y lanzagranadas montado; cañones antiaéreos portátiles; cañones antitanque portátiles, cañones sin retroceso; lanzadores portátiles de sistemas de misiles y cohetes contracarro; lanzadores portátiles de sistemas de misiles antiaéreos; morteros de calibre inferior a 100 mm (ONU 1997, 12).

7 Como las invasiones a Nicaragua (1928), República Dominicana (1965), Haití (1989), Granada (1989), Panamá (1991). Además colaboraron en los derrocamientos de algunos presidentes como Hugo Banzer en Bolivia (1971) y Salvador Allende en Chile (1976), entre otros.

venciones militares en los conflictos internos de los países pequeños empezaron a ser innecesarias. Sin embargo, el hecho de que la confrontación este-oeste haya terminado, no puso fin a los mercados de armas de fuego; de hecho, los países productores de armas de todo tipo sostuvieron sus capacidades instaladas y prontamente se vieron con grandes existencias (*stocks*) a su haber (UNODC 2010) que debían ubicar en los mercados que las demandaran.

En este sentido, el contexto internacional de Posguerra Fría, acelerada globalización, apertura y liberalización de mercados, débiles controles internacionales y reducción de las guerras entre Estados hizo que la producción de armas pequeñas se orientara hacia países con conflictos políticos internos y buscó atender la demanda de grupos dedicados al crimen organizado (ver UNODC 2010, vi; DerGhougassian 2011, 13-14), lo cual también contribuyó a activar la conflictividad intraestatal y la violencia, especialmente en Estados débiles. Esto ocurría al mismo tiempo que los controles del comercio de armas se distendían en el sistema internacional, principalmente para las denominadas armas pequeñas (DerGhougassian 2011). Con un efecto similar al del dominó, la falta de controles provocó un crecimiento de la disponibilidad de armas en el mercado mundial,⁸ lo cual facilitó (sin ser el único factor influyente) el acceso de la sociedad civil a estos artefactos.⁹

Así, las armas de fuego se convirtieron en un verdadero problema de seguridad para varios países pequeños; estos, junto con la sociedad civil y la comunidad académica, fueron los pioneros en llamar la atención del mundo sobre la relación entre armas y violencia, y en proponer un régimen internacional de regulación y control de las transferencias de estos artefactos. En otras palabras, estos agentes iniciaron el proceso de securitización de las armas de fuego, utilizando un discurso que buscaba posicionarlas como una amenaza existencial para la humanidad.

Auge y caída de las armas pequeñas y livianas en la agenda internacional de seguridad

A mediados de la década de 1990, las armas pequeñas ligeras comenzaron una trayectoria hacia su securitización gracias a la existencia de una comunidad de expertos de varios países del mundo que estaban interesados en este tema y que, por lo tanto, desarrollaron investigaciones y publicaciones para evidenciar las problemáticas asociadas con las armas de fuego (como la violencia y el tráfico ilícito, entre otras). La

8 Se estima que la venta legal de armas de fuego mueve aproximadamente 8,5 miles de millones de dólares anualmente, lo que incluye la venta de partes y de municiones (Small Arms Survey 2013). A esto se suman unos 100 millones de dólares correspondientes a las transferencias lícitas no registradas, más un aproximado de 300 millones provenientes del mercado ilícito.

9 Según Small Arms Survey (2011), casi las tres cuartas partes del arsenal mundial se encuentran en manos de la sociedad civil.

visibilización de las armas de fuego también se debe a los esfuerzos de ciertas organizaciones no gubernamentales internacionales interesadas en controlar su comercio legal e ilegal (DerGhougassian 2011; Krause 2007; García 2004). También fue el resultado del compromiso de algunos organismos internacionales con el microdesarme¹⁰ propuesto por el Secretariado de las Naciones Unidas, en ese momento, a cargo de Butros Butros-Ghali. A estas iniciativas se sumó el impulso de los países africanos, independizados a lo largo del siglo XX de los poderes coloniales europeos y que se encontraban azotados por la violencia vinculada con las armas de fuego (ver Krause 2007). Esta iniciativa también estuvo apoyada por los países latinoamericanos, los cuales establecieron el primer régimen occidental de control de estos dispositivos.

Al igual que lo ocurrido con la prohibición de las minas antipersonales,¹¹ la securitización de las armas de fuego estuvo precedida por la producción de conocimiento y también por el activismo de la sociedad civil. La particularidad del caso de las armas es que su ingreso en la agenda internacional de seguridad tuvo como motor principal las investigaciones que relacionaban su uso con el incremento de la violencia en conflictos intraestatales y en la lucha contra la criminalidad (García 2004), es decir, en contextos ajenos a la guerra convencional.

En 1988 aparecieron los primeros artículos académicos que hablaron específicamente del tráfico de armas de fuego.¹² A inicios de la década de 1990, las investigaciones sobre el tema –auspiciadas por algunas universidades canadienses y norteamericanas– comenzaron a ser más sistemáticas y a arrojar información contundente. Algunos resultados de estos estudios asociaron la proliferación de armas de fuego en países de África y de Asia con la violencia política, social, étnica, entre otras, en que vivían (García 2004); otros hicieron notar la falta de controles internacionales respecto a las transferencias lícitas e ilícitas de armas pequeñas. Lo cierto es que estos trabajos sirvieron como base para articular un discurso securitizador que poco a poco posicionó las armas como una amenaza existencial para determinadas poblaciones del mundo, logrando influir sobre la opinión pública internacional respecto a la necesidad de control.

10 Butros-Ghali explica el desarme en los siguientes términos: “Con esto me refiero al desarme práctico en el contexto de los conflictos que las Naciones Unidas están enfrentando actualmente con y por las armas, la mayoría de las armas ligeras están matando a cientos de miles de personas” (ONU 1995, 14).

11 En el caso de las minas antipersonales, la sociedad civil internacional y las organizaciones no gubernamentales internacionales implementaron una extensa campaña de publicidad, activismo y negociaciones que logró impedir su uso. Estas acciones se iniciaron oficialmente en 1992 y culminaron exitosamente con la suscripción del Tratado de Ottawa, en 1997 (Krause 2007; DerGhougassian 2011), en el cual se prohibió, desde su fabricación hasta su uso, por ser excesivamente perjudiciales para la población, entre ellos, niños y adultos (Axworthy 2008, 2030-2049). El compromiso con esta causa entre los miembros de la comunidad internacional ha hecho que distintos países realicen importantes esfuerzos por erradicar las minas en su territorio. Por ejemplo, en septiembre de 2015 Mozambique se convirtió en el primer país del mundo libre de estos artefactos.

12 La literatura sobre armas nucleares y convencionales es más antigua que la literatura sobre armas pequeñas; no obstante, en la primera es posible encontrar referencias específicas a las armas de fuego y a los países pequeños, ya en la década de 1970. Al respecto, ver UNESCO (1976).

Para 1994, la cuestión de las armas pequeñas era un tema solo de académicos e investigadores interesados en el comercio de armas, que escribían y documentaban acerca de la importancia de realizar nuevas investigaciones y sobre las consecuencias nocivas de su proliferación. No obstante, ya para estas fechas, el Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) apoyó una serie de libros sobre la gestión de las armas y el mantenimiento de la paz en situaciones de posconflicto, como en Somalia, Zimbawe, Mozambique, la ex República Yugoslava, Camboya, Liberia, Nicaragua y El Salvador (Rana 1995).

Un año más tarde, en 1995, Mali¹³ solicitó directamente a la Asamblea General de la ONU su contribución en la recolección de las armas pequeñas y livianas circulantes en su territorio y su cooperación en materia de control del tráfico ilícito a escala regional (ONU 1995). Con esta acción se podría sostener que la región africana impulsó la entrada de las armas de fuego dentro del sistema de las Naciones Unidas y logró abrir un espacio para tratar el tema en relación con la violencia que genera, con la seguridad humana y también como un problema con una dinámica internacional y regional que rebasa los esfuerzos internos de los Estados.

En respuesta al pedido de Mali, el Secretario General de ONU logró incluir las armas pequeñas y livianas en la agenda de la Asamblea General, específicamente en el informe *Suplemento de una agenda para la paz* (ONU 1995). Como resultado de esta acción, el 12 de diciembre de 1995, la Asamblea General emitió la Resolución 50/70B, pidiendo al Secretario General un informe sobre la acumulación, transferencia y tráfico ilícito de las armas pequeñas y livianas que se utilizan en los conflictos en los que participa la ONU con misiones. Este documento debía contener recomendaciones para prevenir las problemáticas relacionadas y las opiniones de los Estados miembros al respecto.

Con estos antecedentes, se realizó el informe denominado *Desarme general y completo: armas pequeñas*, mismo que fue presentado a la Asamblea General el 27 de agosto de 1997. Este documento resulta relevante para comprender la vinculación entre la acumulación excesiva de armas pequeñas y livianas y la violencia. En dicho informe, se estableció que el origen de esta acumulación tiene una naturaleza multi-causal en la que intervienen factores internos y externos: en el plano internacional, la Guerra Fría y las transferencias de armas a regiones como África y América Latina por parte de las grandes potencias (mencionado previamente en el punto anterior); y en la dimensión interna, la predisposición cultural como un elemento que hace que la posesión de armas sea vista como un símbolo de estatus social, seguridad personal, medio de sustento, atributo viril y, en algunos casos, como símbolo de identidad étnica y cultural (ONU 1997, 16).

13 Mali es un país africano, excolonia francesa, que en 1985 entró en conflicto con Burkina Faso por la posesión de un territorio rico en minerales, mismo que se resolvió en la Corte Internacional de Justicia. Posteriormente en este país ha tenido lugar una serie de enfrentamientos étnicos y políticos que han generado un importante escalamiento de la violencia y graves violaciones a los derechos humanos (Human Rights Watch 2015).

A esto se suma que en 1996 se estableció el primer panel de la ONU sobre armas pequeñas, en el cual participó una parte importante de la comunidad académica que había investigado el tema previamente. Esto desencadenó el proceso de construcción de normas internacionales para el control de las armas de fuego y marcó el momento en el cual las mismas ingresaron efectivamente en la agenda de seguridad internacional como una amenaza existencial que requiere la adopción de medidas de emergencia para enfrentarla.

Paralelamente al interés de los investigadores de las universidades, la sociedad civil comenzó a impulsar la seguritización de las armas de fuego. Así, entre 1993 y 1994, el Premio Nobel de la Paz y expresidente de Costa Rica, Óscar Arias, invitó a personalidades del mundo galardonadas con el mismo premio a desarrollar un Código Internacional de Conducta que regulara las transferencias de todo tipo de armas y que respetara los derechos humanos así como el derecho internacional humanitario. En 1995, organismos como Amnistía Internacional junto con otras organizaciones no gubernamentales de origen inglés y norteamericano (Security Information Council, Saferworld y World Development Movement) se sumaron a la propuesta de Arias (Amnistía Internacional 2015). Esta iniciativa, sin ser vinculante, fue suscrita por varios países del mundo en 1996, en San Francisco, Estados Unidos (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano 2014a).

Este Código fue cuestionado por varios Estados (como Paquistán, Egipto, Colombia, entre otros) y por una parte de la sociedad civil, quienes se mostraron inconformes con que este compromiso contemplara únicamente sanciones morales. No obstante, para las organizaciones que lo impulsaron, el Código de Conducta contaba con la fuerza y la potencia para colocar el comercio de armas bajo el techo del derecho internacional humanitario (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano 2014b), y con esta idea, se inició la redacción de un documento legal que cumpliera con el objetivo de ser vinculante, que desembocó en el Programa de Acción (PoA), firmado en 2001, y posteriormente en el Tratado de Comercio de Armas, suscrito en 2013, como se verá más adelante.

Mientras esto ocurría, el “Tratado de prohibición de minas antipersonales” fue suscrito en 1997. Este hito se convirtió en un referente a seguir y en una demostración de que el activismo de la sociedad internacional y de los países pequeños puede tener resultados positivos en la implementación de regulaciones, incluso para asuntos como las armas de fuego (O’Dwyer 2006). De hecho, se conformó la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas (IANSA, por sus siglas en inglés), como sucesora natural de la campaña para prohibir las minas antipersonales (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano 2014a; Laurance y Stohl 2002, 18), la cual articuló a la sociedad civil internacional en torno al Código de Conducta. A partir de este momento, muchas personas en el mundo se comprometieron con la reducción global del comercio de armas e impulsaron la adopción de varios de los instrumentos legales

de alcance global. Adicionalmente el sistema internacional fue altamente permisivo y favorable a la constitución de un régimen sobre comercio de armas.

Así, este contexto favorable permitió que el Código de Conducta se transformara en el Programa de Acción de la ONU (PoA). Este documento es de gran relevancia dentro del proceso de securitización de las armas pequeñas y livianas debido a que es la primera iniciativa que se alejó del acotado objetivo de controlar el mercado ilícito de armas para concentrarse prioritariamente en cómo responder de forma adecuada a los diversos impactos creados por la disponibilidad generalizada y permanente de armas de fuego en las sociedades (Rogers 2009).

Pese a las virtudes del PoA, algunas voces criticaron su carácter no vinculante y lo tacharon de ser un instrumento blando dentro del sistema internacional. No obstante, desde otra perspectiva, este tipo de regímenes puede ser idóneo cuando los temas son nuevos en la agenda internacional y cuando no existen precedentes claros para su regulación (García 2004). De hecho, se podría sostener que el PoA abrió la puerta al establecimiento de un sistema regulatorio mundial de cumplimiento obligatorio. En efecto, durante el mismo año 2001, se suscribió el primer instrumento de alcance global y legalmente vinculante, aplicado específicamente a las armas pequeñas y livianas, a las municiones y a las partes y componentes, conocido como “Protocolo de armas de fuego” (Small Arms Survey 2013). Este instrumento internacional constituye un anexo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, también conocida como la Convención de Palermo, cuya finalidad es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

Una década más tarde, el 2 de abril de 2013, tuvo lugar el “Tratado de control de armas” (TCA) como resultado de un largo período de negociaciones.¹⁴ Para este momento del proceso de securitización de las armas de fuego, perdió la especificidad lograda a inicios de la década de 2000. Efectivamente, si se revisa la historia del TCA, se puede ver que las armas pequeñas fueron un objetivo subordinado al control y regulación de las armas convencionales (Luque, entrevista;¹⁵ Fundación Arias para la Paz y El Progreso Humano 2014b). Adicionalmente la inclusión de las armas de fuego dentro las regulaciones encontró mucha oposición por parte del grupo de países árabes y de los países productores, siendo estos últimos los más reacios a la imposición de controles sobre las municiones (Luque, entrevista), lo cual dejó un importante y peligroso vacío en el texto del TCA.

A esto se suma que, como resultado de las tensiones surgidas en las negociaciones, el TCA debilitó varios de los logros alcanzados por los acuerdos previamente suscritos. En otras palabras, este instrumento convirtió en facultades discrecionales algunas de las

14 Para organizaciones como la Fundación Arias –que fue una de sus promotoras originales–, el TCA fue suscrito en un tiempo récord, especialmente si se lo compara con el régimen nuclear u otros que han demorado muchos años. Entrevista a Lina Barrantes, Directora Ejecutiva de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 5 de septiembre de 2014.

15 Entrevista a Fernando Luque, exembajador de Ecuador en Nueva York, 10 de febrero de 2015.

regulaciones que eran de carácter obligatorio en instrumentos como el PoA, especialmente en lo que respecta al registro de exportaciones (Small Arms Survey 2013), pero también en relación con marcaje, intermediación (*brokering*), destrucción de excedentes, manejo de reservas y seguridad, intercambio de información y transparencia (ver Laurence y Stohl 2002). En este sentido, la sociedad civil debe asumir la responsabilidad de supervisión, verificación y de responder al incumplimiento en el control de armas pequeñas y ligeras, especialmente en aquellos países con capacidades estatales débiles, asumiendo que los flujos de armas en relación norte-sur seguirán fluyendo (Sears 2012).

A lo largo del período descrito, se puede ver cómo las armas de fuego entraron en la agenda internacional gracias a un discurso que las posicionó como una amenaza existencial para los seres humanos. De hecho, dos Secretarios Generales de la ONU, en distintos momentos, aludieron a la capacidad de daño de las armas pequeñas y uno de ellos llegó a equipararlas con verdaderas armas de destrucción masiva.¹⁶ Sin embargo, aunque los agentes securitizadores (comunidad académica, sociedad civil internacional, organizaciones internacionales y países pequeños africanos y latinoamericanos) lograron llamar la atención sobre las armas de fuego, el discurso utilizado por estos actores no logró un consenso similar al alcanzado por la campaña para prohibir las minas antipersonales.

Algunos analistas sostienen que esto se debe a la falta de claridad respecto al enfoque central en el mensaje que rodea a las armas pequeñas. En otras palabras, el discurso securitizador de estos dispositivos no plantea de manera explícita cuál era la acción que se debía impulsar: si reducir las víctimas de las armas o controlar las transferencias ilegales (O'Dwyer 2006; Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano 2014a) y esto hacía que la fuerza del mensaje se diluyera. Desde otros puntos de vista, las minas antipersonales eran más sencillas de securitizar debido a que nunca estuvieron en manos de la sociedad civil porque no tenían ninguna utilidad fuera del contexto de guerra, sin embargo, las armas de fuego, desde su creación, han estado en manos de personas con distintos propósitos y utilidades, como la caza y la autoprotección por ejemplo, lo que ha hecho que algunas sociedades sean muy reticentes a la implementación de políticas de control sobre estos instrumentos, aún en el nivel internacional (Kahan y Bramant 2003). Finalmente otros discursos des securitizadores señalan que las políticas internacionales de control de armas han servido al objetivo de reproducir las relaciones imperiales, es decir, para concentrar el poder militar en las actuales potencias y mantener al margen de este desarrollo a los países más pequeños o incluso aquellos con capacidades intermedias (Eide 1976; Stravrianakis 2011; Luque, entrevista). Esta ha sido la posición de países latinoamericanos como Venezuela, Ecuador u Honduras frente al TCA, razón por la cual no lo han suscrito todavía.

¹⁶ En 1995, Butros-Ghali se refirió a las armas pequeñas como armas que “matan gente por cientos de miles” (ONU 1997, 60-61); en el año 2000, Kofi Annan sostuvo que las armas pequeñas debían ser reconocidas como verdaderas armas de destrucción masiva (Annan 2000).

Las armas de fuego en la agenda latinoamericana

Mientras la ONU estaba apenas considerando a las armas pequeñas como una problemática, la Organización de Estados Americanos (OEA) ya en 1990 había expresado su preocupación al respecto y había abordado el problema en relación con el narcotráfico y el crimen organizado en general. Efectivamente, entre 1993 y 1996, en el marco de la OEA se conformaron tres grupos de expertos, cuyos análisis dieron como resultado un “Reglamento modelo para el control de tráfico de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones” para los Estados miembros, mismo que fue redactado por los países integrantes del denominado Grupo de Río (Rogers 2009).

Esta iniciativa desembocó en la celebración de la “Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados” (CIFTA) en 1997. El objetivo de esta Convención estuvo centrado en la reducción y control del tráfico ilícito de armas. Su suscripción convirtió a occidente en la primera región del mundo en desarrollar un tratado legalmente vinculante contra el tráfico ilegal de armas de fuego (Godnick y Vásquez 2003).

Su rápida y temprana suscripción sirvió de ejemplo para la generación de instrumentos de similar naturaleza en otras regiones del mundo, entre ellos, el “Protocolo sobre el control de armas de fuego, municiones y otros materiales relacionados” en África Meridional (conocido también como *SADC Firearms Protocol*) que entró en vigor el 8 de noviembre de 2004. También inspiró el “Protocolo de Nairobi para la prevención, control y reducción de armas pequeñas y ligeras en la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África (Protocolo de Nairobi)” que entró en vigor el 5 de mayo de 2006 (Rogers 2009).

En América Latina, la CIFTA también inspiró la conformación de regímenes subregionales de control de armas. Por ejemplo, la suscripción en 1998 de la “Declaración presidencial sobre cómo combatir la fabricación y el tráfico ilícito de armas, municiones y materiales relacionados”, entre los países que forman parte del MERCOSUR. En la región andina, la CIFTA fue la antesala de la Decisión 552, adoptada en el año 2002, por la Comunidad Andina de Naciones (CAN), conocida también como el “Plan andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos”. Este mecanismo resulta innovador en el llamado que hace a la sociedad civil para participar en los procesos toma de decisiones y en el seguimiento y control de las medidas adoptadas.

A diferencia de lo ocurrido en Sudamérica, en la región central del continente americano existe un mayor dinamismo e interés por lograr un mejor control de las armas de fuego, tanto de parte de los gobiernos como de las organizaciones de la sociedad civil. De hecho, el Sistema de Integración Latinoamericano instauró dos mecanismos para enfrentar tráfico ilícito de armas: el “Tratado marco de seguridad democrática”, en el

seno del cual tuvo lugar el “Programa centroamericano para el control de armas pequeñas y ligeras” (CASAC, por sus siglas en inglés). Formaron parte de esta iniciativa ocho Estados: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Actualmente, dentro de este Programa, se ejecuta el proyecto “Apoyo a la lucha contra la tenencia y tráfico de armas de fuego en Centroamérica y países vecinos” con fondos de la Unión Europea (CASAC 2015).

En Latinoamérica, las diferencias entre una región y otra respecto a sus formas de involucramiento y activismo para el control de armas es significativa. Así, en la región andina la sociedad civil ha tenido una débil participación en este tema, tanto en lo relacionado con la producción de investigaciones como en lo relativo a la generación de propuestas para la formulación de políticas de regulación del comercio legal y de porte y tenencia de armas; por tanto, han sido los Estados los principales protagonistas de este movimiento securitizador, cuya forma de acción lo ha convertido en un proceso de tipo vertical, de arriba (Estado) hacia abajo (sociedad). Un ejemplo constituye el caso ecuatoriano, en el cual el Gobierno ha implementado un conjunto de medidas para contraer el mercado de armas de fuego.¹⁷ Por su parte, en América Central y en países como Argentina y Brasil, la sociedad civil ha sido mucho más activa y se ha involucrado profundamente en el control de las armas de fuego, lo que ha dotado a las políticas de control de una base social y de un modo de operación de abajo hacia arriba.

No obstante el dinamismo de ciertas regiones, América Latina en su conjunto ha mostrado un decaimiento en el impulso securitizador de las armas de fuego. Si bien las iniciativas regionales de control de armas fueron pioneras a nivel mundial, estas no han logrado una armonía ni con la normativa regional ni con las reglas internacionales (establecidas en el PoA, en el “Protocolo de armas de fuego” y en el TCA), en asuntos de gran importancia como el marcaje de las armas, los intermediarios comerciales, la destrucción de los excedentes, el flujo de información entre países vecinos y la transparencia en los registros. En este sentido, el papel jugado por la OEA ha sido más bien marginal.

La falta de consenso, coordinación y cooperación entre los países de la región ha motivado la acción individual de algunos Estados, los cuales han optado por endurecer o modificar sus políticas y leyes de control de armas según sus propias dinámicas y problemáticas. Es así que al menos siete países de la región han elegido esta vía desde 2007, entre ellos: Ecuador y Perú hicieron reformas en el año 2007; Paraguay en 2010; Panamá en 2011; Venezuela en 2013; Bolivia en 2013, y Chile en 2015.¹⁸

17 En el año 2007, Ecuador inició una política de desarme de la sociedad que se inauguró con un “Programa de entrega voluntaria de armas”, implementado en mayo de 2007 y que continuó con una serie de medidas como el incremento del 300% de impuestos a la compraventa de armas pequeñas; la prohibición de su importación; la prohibición de su fabricación local; la prohibición del porte y el endurecimiento de los requisitos para tener y portar armas a las personas naturales (Álvarez et al. 2016).

18 Los países mencionados han sufrido distintos tipos de reformas legales en diversos períodos, como se señala brevemente a continuación:

Estas iniciativas individuales constituyen esfuerzos aislados que no necesariamente están en armonía con los países vecinos y que, en muchas ocasiones, pueden ser contradictorias y desventajosas para combatir o eliminar los problemas relacionados con las armas de fuego. Este es el caso de la región andina, dentro de la cual Colombia, Ecuador y Perú son países que, pese a estar ubicados en el mismo corredor geográfico, tienen normativas y perspectivas distintas respecto al control del mercado legal e ilegal de armas. Así, Colombia y Perú, aunque tienen una historia de conflictividad social y una economía política vinculada con actividades delictivas (como el narcotráfico) asociadas al uso de armas de fuego, cuentan con legislaciones poco restrictivas para el porte, tenencia, exportación, fabricación e importación de armas; mientras que Ecuador, ubicado en la mitad de ambos, ha impuesto importantes controles al mercado de armas de fuego, con miras a desincentivar la oferta y la demanda.

Como se puede ver, en América Latina el proceso de securitización de las armas pequeñas y livianas es distinto al ocurrido en la escala global. En algunas subregiones, el interés por regular las armas ha estado determinado por el Estado más que por la sociedad civil. Finalmente, si bien a finales de la década de 1990 y a inicios de 2000 estas regiones influyeron y fueron influidas positivamente por el contexto internacional favorable que permitió la securitización de las armas en la agenda internacional, en la actualidad el alcance de este proceso ha perdido impulso.

Conclusiones

El período de la Posguerra Fría desde sus inicios estuvo caracterizado por una acelerada globalización, por la apertura y liberalización de los mercados de capitales, bienes y servicios, por la vigencia de débiles controles y restricciones para limitar la proliferación de armas de todo tipo, por el crecimiento de la conflictividad política, étnica, religiosa, socioambiental, por cambios en las formas de expresión de la violencia y por el aumento de las actividades delictivas y criminales. Este contexto internacional configuró un ambiente en el cual las armas de fuego constituyeron un instrumento funcional para el ejercicio de la violencia y para la disrupción del orden y la legalidad.

Ecuador: no ha modificado su ley de control de armas, sin embargo, ha implementado una serie de medidas que han tenido un impacto importante sobre el mercado (oferta y demanda) de armas (Álvarez et al. 2016).

Perú: en 2007 se promulgó la Ley 29 106 modificatoria de la Ley 25 054, que norma la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de armas y municiones que no son de guerra y modifica los artículos 36 y 38 del Decreto Legislativo 635, Código Penal.

Paraguay: en 2011 emitió la Ley 4036 de armas de fuego, sus piezas y componentes, municiones, explosivos, accesorios y afines.

Panamá: en 2011 promulgó la Ley general de armas de fuego, municiones, y materiales relacionados (Ley 57).

Venezuela: en 2013 emitió la Ley de desarme y control de armas y municiones.

Bolivia: en 2013 promulgó la Ley de control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (Ley 400).

Chile: en 2015 emitió la Ley 20 813 modificatoria de la Ley de control de armas y el código procesal penal.

Estas circunstancias adversas afectaron de manera desmesurada a los países pequeños, especialmente a aquellos de institucionalidad estatal débil y de pocos mecanismos para garantizar condiciones de seguridad a toda su ciudadanía. No obstante, estas mismas condiciones negativas impulsaron una actitud proactiva que permitió la entrada de las armas pequeñas en la agenda internacional y –más importante aún– la adopción de medidas para controlar su comercio lícito e ilícito. Por lo tanto, es posible sostener que estos actores cumplieron efectivamente con el papel de agente securitizador que, según la Escuela de Copenhague, se le atribuye a quien enuncia el discurso que articula una amenaza a unas medidas de emergencia logrando posicionar un tema dentro de la agenda de seguridad. En el plano teórico, el caso de las armas pequeñas (también el caso de la prohibición de las minas antipersonales) muestra que estos actores –tradicionalmente considerados marginales por la teoría convencional– tienen capacidad de influir en las prioridades del sistema internacional.

Ahora bien, el caso de las armas pequeñas muestra que la securitización, como todo proceso político, no es una construcción definitiva y, por lo tanto, demanda la acción política constante de los actores interesados para mantener el posicionamiento de estos dispositivos como una amenaza a la integridad y a la seguridad humanas. Las dificultades para sostener la securitización de las armas pequeñas en el tiempo probablemente sean el resultado de la falta de comprensión, por parte de los agentes, de la seguridad como un proceso político, de la ausencia de capital económico y/o político para sostener un activismo prolongado respecto a un tema y para lograr consensos con otros pares o con aliados estratégicos como organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y comunidades epistémicas.

A nivel latinoamericano, es importante mencionar que la región mantiene elevados niveles de violencia y problemas de comercio de armas tanto legal como ilegal, que han sido insuficientemente explorados y regulados. De hecho, en esta parte del mundo habita apenas un cuarto de la población mundial, sin embargo, ocurre el 66% de todos los homicidios cometidos sobre la faz de la tierra, de los cuales el 80% se comete con armas de fuego (UNODC 2013) y la mayoría de países que la conforman tienen niveles de violencia que corresponden a los de una pandemia. En otras palabras, en este continente con escasa historia y tradición de confrontaciones bélicas, la violencia cotidiana en tiempos de paz es similar al Estado de guerra.

Pese a estas circunstancias, el nivel de profundidad en la securitización de las armas por subregión es muy dispar. En algunas zonas, como en los países andinos, se evidencia una casi inexistente comunidad de expertos en tráfico lícito e ilícito de armas o en políticas de control, y una sociedad civil poco articulada y organizada en torno a la defensa de los derechos humanos vulnerados por la violencia y por la dinámica que rodea el comercio de armas. Esto ha fomentado el protagonismo del Estado como el principal agente securitizador, al menos dentro de su circunscripción territorial, lo cual se evidencia en las reformas legales emprendidas en cinco países andinos,

de los siete que emprendieron reformas (Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela). En otras regiones como Centroamérica, Brasil y Argentina, las organizaciones sociales han tenido un papel más relevante en lo que respecta al control de armas.

Estas diferencias entre regiones también encuentran su expresión en materia de política exterior. En efecto, la suscripción del TCA no encontró una región latinoamericana con una posición común frente al control de los flujos transnacionales de armas grandes y pequeñas, más bien, evidenció la existencia de posiciones contrapuestas. Esta situación sugiere que, probablemente, uno de los límites más importantes que encuentren los países pequeños para posicionar y mantener sus temas en la agenda internacional constituye la incapacidad para lograr acuerdos de largo plazo entre actores similares –en capacidades y en problemáticas– como lo insinúa el caso de las armas pequeñas.

Bibliografía

- Álvarez, Carla, Mauricio Cuesta y Gualdemar Jiménez. 2016, en prensa. “Informe sobre impacto de la normativa que regula el mercado de armas pequeñas y ligeras, partes y municiones en Ecuador, sobre las políticas de seguridad. Período 2007-2014”. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Amnistía Internacional. 2015. “Cronología de la campaña”. Acceso el 20 de marzo de 2015.
<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/armas>
- Annan, Kofi. 2000. *Un mundo sin terror: las armas pequeñas. Informe del Secretario General a la Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al milenio*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Axworthy, Lloyd. 2008. “Canada and Antipersonal Landmines: Human Security as a Foreign Policy Priority”. En *Foreign Policy: Theories-Actors-Cases*, editado por Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne, 229-268. Oxford: Oxford University Press.
- Ávila, Marianela, Fernando Proaño y Andrés Gómez. 2011. “Comparativo”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 10 (noviembre): 136-157.
- Banco Mundial. 2011. “El MiniAtlas de seguridad humana”. Acceso el 20 de febrero de 2012.
<http://www.hsrgroup.org/our-work/publications/miniatlas-spanish.aspx>
- Buvinić, Mayra y Andrew Morrison. 2000. “Living in a More Violent World”. *Foreign Policy* 118 (primavera): 58-72.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde. 1998. *Security. A New Frame for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Cabanellas de Torres, Guillermo. 1961. *Diccionario militar, aeronáutico, naval y terrestre*. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba.

- Cahn, Anne, Joseph Kruzel y Peter Dawkins. 1980. *Control futuro del comercio de armas*. México: Publigráficos.
- Cooper, Neil. 2011. "Humanitarian Arms Control and Processes of Securitization: Moving Weapons along the Security Continuum". *Contemporary Security Policy* 32 (1): 134-158. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13523260.2011.556855>
- DerGhougassian, Khatchik. 2011. "Las armas livianas en la agenda internacional y el excepcionalismo americano: Estados Unidos y América Latina en la perspectiva conceptual de la securitización". *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 10 (noviembre): 23-35.
- Diccionario enciclopédico de armas y tiro*. 2010. Acceso el 10 de febrero de 2015. http://diccionarioenciclopedicodearmas.blogspot.com/2010/07/ari_11.html
- Dubos, Jean-François. 1974. *Venta de armas: una política*. Barcelona: DOPESA.
- Eide, Asbjorn. 1976. "The Transfer of Arms to Third World Countries and Their Internal Uses". *International Social Science Journal* 28 (2): 307-325.
- Fundación Arias Para La Paz y el Progreso Humano. 2014a, en prensa. "Interview with Greg Puley. Chief of the Policy Advice and Planning Section in OCHA", 7 de julio.
- _____. 2014b, en prensa. "Notes from Meeting with George Walker", 19 de mayo.
- García, Denise. 2004. "Making New International Norms: The Small Arms Case". *BCSIA Discussion Paper 2003-13*, abril. Cambridge, Massachusetts: Kennedy School of Government, Harvard University.
- Goldstein, Joshua. 2011. *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide*. Nueva York: Penguin Group.
- Godnick, William y Helena Vásquez. 2003. *Control de Armas Pequeñas en América Latina*. Londres: International Alert.
- Gvalia, Giorgi, David Siroky, Bidzina Lebanidze y Zurab Iashvili. 2013. "Thinking Outside the Bloc: Explaining the Foreign Policies of Small States". *Security Studies* 22: 98-131. DOI: 10.1080/09636412.2013.757463
- Heinemann, Alessandra y Dorte Verner. 2006. "Crime and Violence in Development. A Literature Review of Latin America and the Caribbean". *World Bank Policy Research Working Paper* 4041.
- Human Rights Watch. 2015. "Mali: Lawlessness, Abuses Imperil Population. Government Needs to Restore Security, Justice System". Acceso el 20 de marzo de 2015. <https://www.hrw.org/news/2015/04/14/mali-lawlessness-abuses-imperil-population>
- Kahan, Dan y Donald Bramant. 2003. "More Statistics, Less Persuasion: A Cultural Theory of Gun-Risk Perceptions". *University of Pennsylvania Law Review* 4 (151): 1291-1327.
- Krause, Keith. 2007. "Small Arms and Light Weapons: Towards Global Public Policy". *Coping with Crisis. Working Paper Series*. International Peace Academy.
- Lacina, Bethany y Nils Petter Gleditsch. 2005. "Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths". *European Journal of Population* 21: 145-166.

- Laurance, Edward y Rachel Stohl. 2002. *Making Global Public Policy: The Case of Small Arms and Light Weapons*. Ginebra: Small Arms Survey.
- O'Dwyer, Diana. 2006. *First Landmines. Now Small Arms? The International Campaign to Ban Landmines as a Model for Small-Arms Advocacy*. Dublín: Royal Irish Academy. Acceso el 15 de noviembre de 2014.
http://doras.dcu.ie/14995/2/ODwyer-First_Landmines_Now_Small_Arms-doras.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2001. *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*. Nueva York: ONU.
- _____. 1997. “Desarme general y completo: armas pequeñas. Resolución A/52/298”. Acceso el 10 de febrero de 2015.
<http://www.poa-iss.org/CASAUplupload/ELibrary/1997%20Panel%20Sp.pdf>
- _____. 1996. “Desarme general y completo: armas livianas”. Acceso el 10 de enero de 2015.
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/50/70&Lang=S>
- _____. 1995. “Suplemento de una agenda para la paz”. Acceso el 10 de enero de 2015.
<http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>
- Organización de las Naciones Unidas por la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 1976. “The Infernal Cycle of Armament”. *International Social Science Journal* 28 (2).
- Orozco, Gabriel. 2006. “El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 20 (1): 141-162.
- Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (CASAC). 2015. “Proyecto: Apoyo a la lucha contra la tenencia ilícita y tráfico de armas de fuego en Centroamérica y países vecinos”. Acceso el 15 de octubre de 2015.
<http://casacsica.org/proyectos/>
- Rogers, Demian. 2009. *Postinternationalism and Small Arms Control*. Farnham y Burlington: Ashgate.
- Sears, Nathan. 2012. “Controlling Small Arms and Light Weapons Proliferation: The Potential of the Arms Trade Treaty”. *Paterson Review of International Affairs* 12: 35-59.
- Small Arms Survey. 2013. “The Arms Trade Treaty: A Step Forward in Small Arms Control?” *Research Notes. Measures and Programmes* 30 (junio): 1-4.
- _____. 2011. “States of Security”. Acceso el 10 de agosto de 2013.
<http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2011.html>
- Stravrianakis, Anna. 2011. “Small Arms Control and the Reproduction of Imperial Relations”. *Contemporary Security Policy* 1 (32): 193-214. DOI: 10.1080/13523260.2011.556861#2011

- Thee, Marek. 1976. "International Arms Control and Disarmament Agreements". *The Infernal Cycle of Armament. International Social Science Journal* 28 (2): 359-374.
- Rana, Swadesh. 1995. *Small Arms and Intra-State Conflicts*. Nueva York y Ginebra: UNIDIR. Acceso el 10 de marzo de 2015.
<http://unidir.org/files/publications/pdfs/small-arms-and-intra-state-conflicts-238.pdf>
- United Nations on Drugs and Crime (UNODC). 2013. *Global Study on Homicide 2013*. Viena: UNODC. Acceso el 20 de noviembre de 2013.
http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf
- _____. 2010. *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Viena: UNODC.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: GEL.
- Westaad, Odd Arne. 2005. *The Global Cold War. Third World Interventions in the Making of our Times*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Williams, Michael. 2003. "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics". *International Studies Quarterly* 47 (4): 511-532.

Documentos legales

Bolivia

- Ley de control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (Ley 400). 2013. Acceso el 15 de octubre de 2015.
http://www.unlirec.org/Documents/CAN/Bolivia/Ley_Armas_Fuego_set_2013.pdf

Chile

- Ley 20 813 modificatoria de la Ley de control de armas y el Código Procesal Penal. 2015. Acceso el 15 de octubre de 2015.
<https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=12782>

Panamá

- Ley general de armas de fuego, municiones y materiales relacionados (Ley 57). 2011. Acceso el 15 de octubre de 2015.
http://www.unlirec.org/Documents/Centroamerica/Panama/LeyGeneralArmasMunicionesMaterialesRelacionadosLeyN57_2011.pdf

Paraguay

- Ley de armas de fuego, sus piezas y componentes, municiones, explosivos, accesorios y afines (Ley 4036). 2011. Acceso el 15 de octubre de 2015.
http://www.unlirec.org/Documents/Mercosur/Paraguay/LeyArmasFuegoPiezas-ComponentesMunicionesExplosivosAccesoriosAfinesLeyN4036_2010.pdf

Perú

Ley que modifica la Ley 25 054, que norma la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de armas y municiones que no son de guerra; y modifica los artículos 36 y 38 del Decreto Legislativo 635, Código Penal (Ley 25 024). 2007. Acceso el 15 de octubre de 2015.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/875A90AC-8DA17E35052579C6005D2CCB/\\$FILE/29106.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/875A90AC-8DA17E35052579C6005D2CCB/$FILE/29106.pdf)

Venezuela

Ley para el desarme y control de armas y municiones. 2013. Acceso el 15 de octubre de 2015.

www.unlirec.org/documents/mercosur/venezuela/leydesarmecontrolarmasmuniciones_2013.pdf

Instrumentos internacionales

Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción . Tratado de prohibición de minas antipersonales. 1997. Acceso el 24 de abril de 2014.

[http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/B9A95DE-B6541532BC12571C7002E56DA/\\$file/Convencion_d_Ottawa_Espanol.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/B9A95DE-B6541532BC12571C7002E56DA/$file/Convencion_d_Ottawa_Espanol.pdf)

Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales, suscrita en Washington DC el 14 de noviembre de 1997. Acceso el 17 de junio de 2013.

https://www.oas.org/juridico/mla/sp/traites/sp_traites-mla-corr.pdf

Tratado de comercio de armas. 2013. Acceso el 17 de junio de 2013.

[http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/ATT_text_\(As_adopted_by_the_GA\)-S.pdf](http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/ATT_text_(As_adopted_by_the_GA)-S.pdf)

Tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina y el Caribe. Tratado de Tlatelolco. 2002. Acceso el 14 de noviembre de 2014.

<http://www.opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco/>