

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, FLACSO
ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2012-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTORADO EN CIENCIAS
SOCIALES CON ESPECIALIZACIÓN EN ESTUDIOS POLÍTICOS**

**“LA SEGURITIZACIÓN DE LAS ARMAS DE FUEGO EN EL CASO
ECUADOR”**

CARLA MORENA ÁLVAREZ VELASCO

JUNIO 2019

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, FLACSO
ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2012-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTORADO EN CIENCIAS
SOCIALES CON ESPECIALIZACIÓN EN ESTUDIOS POLÍTICOS**

**“LA SEGURITIZACIÓN DE LAS ARMAS DE FUEGO EN EL CASO
ECUADOR”**

CARLA MORENA ÁLVAREZ VELASCO

**DIRECTOR: ADRIÁN BONILLA SORIA
LECTORES: WILLIAM GODNICK, HECTOR LUIS SAINT PIERRE,
PATRICIO RIVAS Y RAÚL SALGADO**

JUNIO 2019

DEDICATORIA

Dedico esta tesis a mi familia, porque que me ha acompañado en este largo camino doctoral: A Joaquina, por ser la motivación, la luz y el amor que mueve mi mundo. A Daniela por su generosidad, por ser alegría, porque pone colores en nuestro mundo. A mi José porque su fuerza, su guía, su amor y su compromiso conmigo han hecho que este trabajo sea posible. A Bruno, por tantas y tantas horas de silenciosa y cálida compañía. A mi mamá, a mi papá y a mis hermanos, quienes me han acogido y me han impulsado a llegar a la meta.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a todas las personas que me han acompañado en el proceso de elaboración de este trabajo de investigación. En primer lugar a mi director Adrián Bonilla, por haber apoyado y guiado este proyecto. Agradezco también a los lectores de este trabajo, cuyos aportes han enriquecido notablemente mis reflexiones, en especial a Bill Godnick, cuya generosidad ha sido un enorme aporte para mí y para con la tarea que me propuse. Un agradecimiento muy especial a mis compañeras y compañeros doctorales porque sus comentarios enriquecieron esta investigación y alegraron mi camino, por la camaradería, por el apoyo y el cariño. Quiero agradecer también a las amigas y amigos cercanos que me han apoyado emocionalmente en el reto de escribir esta tesis.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	11
INTRODUCCIÓN	12
Objetivos.....	17
Relevancia del tema.....	17
Estructura del texto.....	20
CAPÍTULO I.....	22
LA SEGURITIZACIÓN DE LAS ARMAS DE FUEGO: UNA PROPUESTA TEÓRICA.....	22
Introducción.....	22
La construcción realista de la seguridad nacional	24
<i>Las armas de fuego en el discurso realista</i>	<i>27</i>
El constructivismo y la securitización.....	31
<i>La Escuela de Copenhague y la securitización.....</i>	<i>33</i>
<i>El discurso securitizador, el agente, la amenaza y el objeto referente.....</i>	<i>35</i>
Metodología.....	46
<i>Técnicas de investigación.....</i>	<i>49</i>
Conclusiones.....	53
CAPÍTULO II.....	56
LA SEGURITIZACIÓN DE LAS ARMAS DE FUEGO EN EL NIVEL INTERNACIONAL: LOS ACTORES SEGURITIZADORES Y EL IMPULSO INICIAL	56
Introducción.....	56
La comunidad epistémica y el conocimiento experto	58
<i>Orígenes.....</i>	<i>59</i>
<i>Después de la Guerra Fría.....</i>	<i>60</i>
<i>Principales aportes.....</i>	<i>62</i>
Las organizaciones no gubernamentales internacionales	69
Los Estados pequeños en el proceso de securitización	77
<i>Malí y las armas de fuego en la ONU</i>	<i>78</i>
<i>Centro América y las armas de fuego en la ONU</i>	<i>82</i>
Conclusiones.....	85
CAPÍTULO III	87
EL DISCURSO SEGURITIZADOR Y LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTROL	87
Introducción.....	87
La ausencia de las armas de fuego en el discurso internacional del control de armas	88
<i>La producción de armas de fuego: orígenes y proliferación</i>	<i>89</i>
<i>La concesión de licencias de producción de armas de fuego.....</i>	<i>90</i>

<i>El (des) control internacional de armas</i>	91
<i>Los embargos y las prohibiciones de venta de armas</i>	94
El discurso securitizador y las medidas de emergencia	95
<i>El discurso securitizador</i>	95
Los discursos y las medidas de emergencia	112
<i>Protocolo de Armas de Fuego</i>	112
<i>El Programa de Acción</i>	116
Conclusiones.....	120
CAPÍTULO IV	124
LA SEGURITIZACIÓN DE LAS ARMAS DE FUEGO EN AMÉRICA LATINA	124
Introducción.....	124
Guerra Fría y proliferación de armas de fuego en América Latina	126
Los agentes securitizadores: Estados, medidas de emergencia y discursos	127
<i>La Organización de Estados Americanos (OEA)</i>	127
<i>Iniciativas subregionales de control de armas de fuego</i>	129
<i>El Tratado de Comercio de Armas</i>	132
<i>El discurso securitizador</i>	134
Las ONG latinoamericanas como actores funcionales	138
<i>Las ONG latinoamericanas en sus inicios</i>	141
¿Existe una comunidad epistémica de control de armas en América Latina?	153
Conclusiones.....	161
CAPÍTULO V	164
LA SEGURITIZACIÓN DE LAS ARMAS DE FUEGO EN ECUADOR	164
Introducción.....	164
Las armas de fuego en la agenda de seguridad del Ecuador: una mirada sobre la política exterior y la política interna en el período 1963-2006.....	166
<i>La política exterior del Ecuador en materia de control de armas de fuego, hasta 2006</i>	166
<i>La política interna de control de armas de fuego, hasta 2007</i>	168
<i>Las armas de fuego como amenaza: el contexto interno</i>	171
La securitización de las armas de fuego en Ecuador, período 2007-2015	181
<i>Las medidas de emergencia</i>	182
<i>Las ONG y la violencia armada en Ecuador</i>	191
<i>La comunidad epistémica</i>	193
Conclusiones.....	194
CAPÍTULO VI	196
CONCLUSIONES GENERALES	196
BIBLIOGRAFÍA	204
ANEXOS	225
Anexo 1.....	225
Entrevista a Rebecca Peters (exdirectora de IANSA).	225

Anexo 2.....	239
Entrevista a Gualdemar Jiménez (exsecretario de la Coalición Latino Americana contra la Violencia Armada, y miembro del Servicio de Paz y Justicia, Ecuador)..	239
Anexo 3.....	254
Entrevista a César Marín (negociador del Tratado de Comercio de Armas y miembro de Amnistía Internacional).	254
Anexo 4.....	270
Entrevista a Jesper Wiklund (exdirector Financiero de SweFOR).....	270
Entrevista.....	270
Anexo 5.....	273
Entrevista a Gabriel Conte (exsubsecretario de Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de Argentina).	273
Anexo 6.....	278
Entrevista a Gustavo Larrea (exministro de Gobierno del Ecuador).....	278
<i>Anexo 7.</i>	<i>290</i>
<i>Entrevista a Fernando Luque (consejero de la Embajada del Ecuador en Nueva York, Estados Unidos. Responsable de los asuntos de desarme ante la ONU). ..</i>	<i>290</i>
<i>Anexo 8.</i>	<i>305</i>
<i>Entrevista a María Luisa Vera (exmiembro del Equipo Técnico de Control de Armas).</i>	<i>305</i>
<i>Anexo 9. Convenios suscritos por Ecuador en Materia de Armas, Armamento y Desarme.....</i>	<i>310</i>
<i>Anexo 10.</i>	<i>312</i>
<i>Disposiciones legales emitidas por el Estado ecuatoriano para regular la producción, comercio y fabricación de armas de fuego en Ecuador.....</i>	<i>312</i>

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
ALBA	Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América
AMACAS	Academia Americana de Artes y Ciencias
ANESI	Asociación Nacional de Empresas de Seguridad Integral
BASIC	Consejo Británico-Americano de Información de Seguridad
BICC	Bonn International Center for Conversion
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CASAC	Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIFTA	Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados
CLAVE	Coalición de Latino-Americana contra la Violencia Armada
CODESARME	Comisión para el control de armas, municiones y desarme.
CPPJP	Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal
CSNU	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
DDR	Desarme, Desmovilización y Reinserción
ECOSOC	Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas
ETCA	Equipo Técnico de Control de Armas
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMO	Forced Migration Online

GIAN	Red Académica Internacional de Ginebra
GSN	Nuclear Suppliers Group
HRW	Human Right Watch
HSRP	Human Security Report Project
IAEA	International Atomic Energy Agency
IANSA	Red de Acción Internacional sobre Armas Ligeras
ICBL	International Campaign to Ban Landmines
IEPADES	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible
IMPACS	Implementing Agency for Crime and Security
INTERPOL	International Police
ISS	International Security Studies
MAD	Mutually Assured Destruction / Destrucción Mutua Asegurada
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MICS	Ministerio Coordinador de la Seguridad del Ecuador
MIDENA	Ministerio de Defensa Nacional
NPT	Tratado de No Proliferación Nuclear
NSG	Grupo de Suministradores Nucleares
OEA	Organización de Estados Americanos
ONGI	Organizaciones No Gubernamentales Internacionales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PoA	Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos
Protocolo de armas de fuego	Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones
SERPAJ	Servicio de Paz y Justicia
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SweFOR	Swedish Fellowship of Reconciliation
TCA	Tratado de Control de Armas
Tratado de Tlatelolco	Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe
Tratado de Ottawa	Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNIDIR	Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra el Crimen y el Delito
UNLIREC	Centro Regional de las Naciones Unidas, para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe
UNRISD	Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas

RESUMEN

Esta disertación estudia el proceso mediante el cual se posicionaron las armas de fuego en la agenda ecuatoriana como una amenaza a la seguridad nacional y a la seguridad humana. El texto plantea que las armas de fuego fueron invisibilizadas como dispositivos amenazantes, principalmente en relación con su capacidad para potenciar la violencia, al menos hasta el fin de la Guerra Fría, cuando comienzan a ser percibidas como una fuente de inseguridad tanto para el Estado como para los seres humanos. El análisis recurre a las categorías constructivistas, específicamente al marco analítico de la securitización, con el propósito de plantear que las categorías de seguridad y amenaza son procesos intersubjetivos y materializados en discursos políticos, situados en un tiempo y espacio. Con estos elementos, primero se recrea el contexto histórico y político que permitió la incorporación de las armas de fuego tanto en la agenda internacional como en la agenda latinoamericana de seguridad, para pasar a reconstruir la cadena de sucesos (en forma de decisiones políticas, leyes, normas, acuerdos internacionales) e identificar los actores que dieron forma a la manera en que se percibe el desafío que representan las armas de fuego en la agenda de seguridad del Ecuador.

INTRODUCCIÓN

La invención de las armas de fuego tuvo un impacto en la historia moderna equiparable al de la brújula y la imprenta. La idea de que la pólvora, si está confinada en un instrumento adecuado, podría arrojar proyectiles con una fuerza y una velocidad sin precedentes, al parecer ocurrió de manera simultánea entre los artesanos europeos y chinos entre 1290 y 1320 (O'Connel, 1989: 108). Esta visión dio origen a lo que hoy conocemos como armas de fuego. Estos dispositivos modificaron todos los aspectos de la guerra, desde las armas de combate, incluyendo las armaduras, hasta las batallas, las campañas militares, las fortalezas terrestres, los barcos, etcétera (DeVries y Smith, 2012: 159). Su desarrollo tecnológico está ligado a su utilidad bélica y respondió a los objetivos de mejorar el alcance táctico en combate de los soldados de infantería y de incrementar la capacidad de daño (Cahn et al., 1980).

Originalmente, las armas de fuego eran grandes cañones de difícil transportación, de reducido alcance y también de dudosa precisión. A medida que los artesanos ganaron experticia en el uso de la pólvora, se diseñaron nuevas armas, de diferentes tamaños, con mayor facilidad de transportación, con más amplio alcance y con mejores niveles de efectividad. Es así como progresivamente aparecieron las armas pequeñas, como las pistolas y los revólveres. Para el siglo XVI, las armas pequeñas tenían una utilidad marginal en la guerra debido a que eran instrumentos poco precisos y fiables al momento de impactar sus objetivos, puesto que su diseño original no permitía precisión ni largo alcance (Krenn, Kalas y Hall, 1995).

Más adelante, en el siglo XVIII el desarrollo tecnológico permitió mejorar su efectividad y alcance, lo cual facilitó su incorporación en los asuntos militares y políticos de los Estados, y en la vida cotidiana de las personas con fines de caza, deporte, incluso autoprotección. Además de su utilidad positiva, las armas pequeñas también han sido acusadas de potenciar la violencia y la muerte, tanto durante la guerra como fuera de ella. De hecho, en la actualidad su proliferación y uso por parte de la sociedad civil ha provocado niveles de mortalidad similares a los de una guerra en regiones donde existe un conflicto formalmente declarado.

Pese a su capacidad para potenciar la violencia, las armas pequeñas siempre fueron tratadas como artefactos que no constituían una amenaza a la seguridad. Por una parte, eran vistas como instrumentos de segundo orden dentro de toda la gama de armamento militar convencional, debido a su supuesta reducida capacidad de daño y a su escaso potencial para defender a un Estado, o para atacar a otro en una guerra. Por otra parte, su relativa utilidad en la vida diaria de las personas las mostraba como instrumentos más beneficiosos que amenazantes. Esta imagen de relativa inocuidad, junto con el desconocimiento de sus impactos sobre la seguridad de los Estados y sobre la violencia política y social, hizo que su producción y comercialización se mantengan deseguritizadas, es decir, al margen de la agenda de seguridad internacional hasta finales del siglo XX. Esto implicó que hasta hace muy poco tiempo, no existía ninguna regulación sobre estos pequeños dispositivos.

Con el fin de la Guerra Fría, se pensó que se produciría un declive en el uso de armas convencionales, nucleares y de destrucción masiva, y que en consecuencia la violencia armada se reduciría, generando un clima de mayor seguridad internacional. No obstante, el ánimo de relativa calma pronto se vio asediado por el surgimiento (o mejor dicho por visibilización) de conflictos locales e intraestatales, por la criminalidad y la violencia interpersonal, entre otros, mismos que se convirtieron en las nuevas amenazas a la seguridad global, a la seguridad nacional y también a la seguridad humana. En muchos casos, la violencia tenía como denominador común la presencia de armas pequeñas.

En este contexto, a mediados de la década de los años 1990, académicos y activistas de distintas organizaciones sociales, comenzaron a interesarse por los impactos de este tipo específico de armas de fuego (García, 2004). Además, varios Estados promovieron la adopción de mecanismos para controlar su tráfico ilícito, proliferación y la violencia armada. Poco a poco, la supuesta inocuidad de las pistolas y/o los revólveres (entre otras pequeñas) se fue desmontando, a través de un discurso que buscaba visibilizar la potencial amenaza que representa su proliferación. Esta confluencia de actores y discursos permitió que, en julio de 2001, se suscriba el primer acuerdo internacional orientado hacia la prevención y la reducción del tráfico ilícito de armas pequeñas y que posteriormente se logren otras medidas de control. En otras

palabras, apenas fines del siglo XX se produjo un proceso de seguritización de las armas de fuego.

Con estos antecedentes, surge naturalmente la pregunta respecto a ¿Cómo ocurrió la seguritización de las armas de fuego en regiones azotadas por la violencia armada como América Latina? Tradicionalmente, la región latinoamericana ha sido favorable a la suscripción de mecanismos internacionales de regulación y control de armas de todo tipo. El caso de las armas pequeñas no fue la excepción, de hecho, es posible sostener que la región fue pionera en la implementación de controles a su comercialización ilegal, gracias al compromiso político de la mayoría de gobiernos y Estados.

Por su parte, las ONG han tenido un rol relevante en la promoción del desarme de la sociedad y en la lucha contra la violencia armada; no obstante, éstas han enfrentado dificultades económicas y han contado con menores capacidades para trabajar de manera conjunta, lo cual les ha mermado fortaleza al momento de ser propositivos. Finalmente, la región cuenta con una relativamente pequeña comunidad epistémica que investiga los problemas relacionados con las armas de fuego, principalmente en relación a temas vinculados a la seguridad, con énfasis en temas de narcotráfico y de crimen organizado.

Las inquietudes que genera el nivel regional son aplicables también en el ámbito local, como por ejemplo ¿Qué pasa en países como Ecuador, que cuentan con un nivel moderado de violencia armada? ¿Se puede hablar de un proceso de seguritización de las armas pequeñas en el caso ecuatoriano? Si es así, ¿Cuándo ocurrió? ¿Cuáles fueron los actores y los discursos que confluieron para que este proceso tenga lugar? ¿Qué relación tienen los procesos de seguritización en Ecuador, en América Latina y en el nivel internacional? El presente trabajo de investigación buscó dar respuesta a estas preguntas, y se concentró en despejar la pregunta central respecto a ¿Cómo ocurrió el proceso de seguritización de las armas pequeñas en Ecuador?

En Ecuador las armas pequeñas comenzaron a llamar la atención del gobierno y de unos pocos activistas y académicos a mediados de los años 2000. Estos actores comenzaron a interesarse en las problemáticas relacionadas con la proliferación de

pistolas, revólveres, rifles, escopetas, entre otros dispositivos portátiles, en manos de la sociedad civil, por dos razones principales: en primer lugar, por el incremento sostenido de la violencia armada, al menos desde inicios de los años 1990; y en segundo lugar, por la sospecha de que Ecuador se había convertido en un corredor de tráfico ilícito de armas hacia la guerrilla afincada en su vecino del norte: Colombia. Este interés en la proliferación de armas pequeñas en la sociedad ecuatoriana desembocó en un proceso de seguritización que presenta múltiples similitudes con lo ocurrido en el nivel internacional y regional, pero cuenta también con varias características particulares.

En este trabajo se plantea que es posible explicar el ingreso de las armas de fuego en la agenda de seguridad del Ecuador, a través del marco teórico de la seguritización por tres razones principales. En primer lugar, porque esta perspectiva permite ir más allá de la noción tradicional de amenaza como categoría inmutable, ahistórica y atemporal, y facilita su comprensión como categorías situadas geográfica, cultural, histórica y políticamente.

En segundo lugar, y en relación al punto anterior, el marco teórico seleccionado concentra su atención en el proceso de construcción de la amenaza desde los argumentos que se tejen para posicionarla y desde los actores que los promueven, por tanto, este constructo teórico permite develar los contextos históricos, los discursos y los actores que dan forma a lo que en un momento dado aceptamos como amenaza (y que previamente no concebíamos como tal), y al proceso político que deriva en su inclusión dentro de una agenda de seguridad.

En tercero y último lugar, el marco teórico de la seguritización permite evaluar un proceso de seguritización como exitoso o fallido. En otras palabras, esta formulación teórica trasciende la mera enunciación de la amenaza por un agente para calificar un proceso como exitoso, y escudriña en la relación existente entre el agente seguritizador y la audiencia a la que se dirige, más allá de que un tema haya entrado en una determinada agenda de seguridad.

En consecuencia, desde este marco teórico, a manera de hipótesis es posible plantear que el proceso de seguritización de las armas pequeñas en Ecuador, obedece a un contexto histórico y social particular, de inicios del siglo XXI, en el que el Estado,

adoptando la posición de agente securitizador, promovió un discurso mediante el cual buscó posicionar la proliferación de estos dispositivos como una amenaza a la seguridad nacional y a la seguridad de sus ciudadanos. Este proceso no constituyó el reflejo local de lo ocurrido en el ámbito internacional o regional latinoamericano.

Cuando se formuló este proyecto de investigación una de las hipótesis era que en el nivel estatal los procesos de securitización están muy determinados por el contexto externo, y por la influencia que éste ejercía sobre los Estados, principalmente sobre aquellos pequeños con poco peso en la sociedad internacional. Esto implicaba que el ingreso de las armas de fuego en la agenda internacional habría impulsado el proceso de securitización ecuatoriano. Sin embargo, el rastreo histórico del proceso ecuatoriano mostró que éste tenía una dinámica propia, independiente de lo que ocurrió en los niveles más macro, lo que no obsta la existencia de similitudes con el proceso regional y global.

Por otra parte, aunque en el caso ecuatoriano existió un agente securitizador que introdujo en la agenda de seguridad la proliferación de armas pequeñas y su tráfico ilícito como amenazas a la seguridad, y aunque éste impulsó la adopción de nuevas normas de regulación y control de las armas de fuego, es posible plantear a manera de hipótesis que este proceso no fue exitoso. En efecto, en Ecuador, el proceso securitizador de las armas de fuego fue impulsado por el gobierno ecuatoriano entre el período 2007 - 2017, como una respuesta al incremento sostenido de la violencia armada. Más adelante, se adoptaron normas, reglas y controles, sin embargo de lo cual, la población no se ha sentido interpelada por el discurso securitizador, lo que se evidencia en un inexistente debate público en torno al tema y en una escasa producción de conocimiento experto.

Finalmente, el desarrollo de este trabajo de investigación resulta interesante porque, en la búsqueda de respuestas a las preguntas de investigación planteadas y comprobar las hipótesis propuestas con una mirada crítica sobre lo que percibimos cotidianamente como una amenaza.

Objetivos

Este trabajo de investigación tiene el objetivo general de deconstruir el proceso de securitización de las armas de fuego en Ecuador, para identificar los actores y los discursos que confrontaron sus intereses y argumentos para posicionar estos dispositivos como artefactos amenazantes a la seguridad nacional y humana, así como el contexto histórico-político en el cual tuvo lugar esta dinámica.

Como propósitos específicos, este trabajo se plantea: a) Identificar las perspectivas teóricas que se interesan en los procesos de securitización para estudiar aquellas que de manera integral expliquen la transformación de un tema (o varios) en amenazas a la seguridad nacional y/o humana; b) Deconstruir los discursos e identificar los actores que, a nivel internacional y regional han impulsado el posicionamiento de las armas de fuego como una amenaza a la seguridad nacional y humana, para determinar el grado de influencia de estos procesos sobre el caso ecuatoriano y c) Rastrear las políticas ecuatorianas de seguridad que dan cuenta del proceso de securitización de las armas de fuego para determinar el grado de similitud y de diferencia con los procesos que tuvieron lugar en los niveles internacional y/o regional. Una finalidad subsecuente es comprobar si el proceso ecuatoriano constituye un caso exitoso de securitización o no.

Relevancia del tema

Las armas de fuego son mercancías como cualquier otra, se compran y se venden en una franja media de ganancia por parte de sus productores y propietarios; sin embargo, tienen una significación muy singular sobre otras mercancías: están diseñadas específicamente para aniquilar y someter a contenedores de vida de diversa naturaleza, que abarcan desde la categoría de enemigo hasta la de víctima. En la guerra, su precisión, accesibilidad y portabilidad, originalmente, las convirtieron en artefactos apreciados para el enfrentamiento, porque su empleo podía incrementar las bajas de los enemigos y también reducir los combates cuerpo a cuerpo. En la actualidad, su letalidad ha superado las expectativas, de hecho, más personas mueren por causa de las armas pequeñas en contextos de guerra, que las que han muerto por causa de las bombas atómicas arrojadas sobre Hiroshima y Nagasaki, incluidas las bajas por la radiación durante los cinco años posteriores a los bombardeos.

En la vida cotidiana, las armas de fuego son valoradas por su utilidad para la caza y la autoprotección, pero también son reconocidas por su eficacia para la comisión de actos delictivos comunes y de crimen organizado, y además, están asociadas a los elevados índices de violencia letal y no letal existentes en el mundo. En promedio, este tipo de armas matan unas mil personas al día, lo que representa más de la mitad del total de violencia letal ocurrida fuera de contextos bélicos. A esto se suma que entre dos y siete millones de personas en el mundo viven con las secuelas de un ataque armado.

Pese a su demostrada capacidad de daño, tanto dentro de contextos conflictivos como fuera de ellos, recientemente las armas de fuego han sido consideradas una amenaza a la seguridad de las personas y los Estados. Apenas con el fin de la Guerra Fría, se conformó una comunidad epistémica que evidenció los impactos negativos derivados de su proliferación, como su capacidad para generar violencia, para vulnerar derechos y para vincularse con otras actividades ilícitas.

En este momento también, un grupo de organizaciones no gubernamentales, de carácter internacional, comenzó a hacer activismo a favor de la implementación de un sistema internacional de control de armas de fuego. Paralelamente, algunos estados azotados por la violencia armada plantearon, ante la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de la ONU, la necesidad de lograr un acuerdo global para limitar las transferencias ilegales de armas de fuego. Estos actores configuraron un discurso que buscó caracterizar a las armas de fuego como dispositivos capaces de vulnerar el derecho internacional humanitario, los derechos humanos -incluso la salud pública-, y también como mercancías cuya comercialización en condiciones de ilegalidad desafía el monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza, y que también son capaces de potenciar la delincuencia y la criminalidad. Los actores, los discursos y el momento histórico post Guerra Fría, facilitaron la adopción de los primeros acuerdos globales de control del tráfico ilícito de armas, en el año 2001. Tomaría una década más la suscripción de nuevos acuerdos que regulen su comercio legal.

En América Latina, el proceso de construcción de las armas de fuego como artefactos amenazantes a la seguridad del Estado y de los seres humanos también se inició a finales del siglo XX. Esta región estuvo caracterizada por recibir un importante flujo de armas de fuego durante la Guerra Fría, debido a la contención al comunismo;

además, en el mismo período, algunos países lograron desarrollar su industria militar, mediante el impulso de la producción de armas de fuego y municiones, además de otro tipo de armamento un poco más sofisticado.

El fin de la confrontación ideológica internacional, si bien, frenó momentáneamente el comercio de armas de fuego hacia la región latinoamericana, también dejó intacta la capacidad industrial militar desarrollada en estos países y además dejó un importante *stock* de armas en varios países, cuya difusión en las sociedades potenció el crecimiento de los niveles de violencia armada. En este contexto, por iniciativa de ciertos Estados, organizaciones no gubernamentales y la comunidad académica, se promovió la adopción de políticas conjuntas de regulación y control del comercio ilegal de armas de fuego.

Ecuador generalmente se ha considerado un territorio de paz, probablemente porque se ha visto afectado en menor magnitud por los fenómenos violentos y criminales que aquejan a sus países vecinos. No obstante, desde inicios de los años noventa, los indicadores de violencia y de comisión de delitos han crecido de manera sostenida hasta aproximadamente el año 2010, cuando se comienzan a ver los primeros resultados de una serie de nuevas políticas adoptadas en 2007, para mejorar la seguridad nacional y humana del país y para endurecer los controles del mercado y circulación de las armas de fuego.

El conjunto de instituciones estatales aludidas por la seguridad, y el propio gobierno, son los actores que demostraron interés en regular el uso y el mercado de las armas de fuego, desde la lógica de la seguridad, mientras que la sociedad civil organizada y la academia han puesto poca atención a las armas de fuego y a los impactos sociales, políticos y económicos que tienen sobre las distintas dimensiones de la seguridad.

La manera en que el proceso de securitización ha tenido lugar, los acuerdos generados entre el Estado y algunos actores vinculados al sector privado, así como el cuestionamiento respecto a si este proceso de securitización es un caso exitoso o no, hacen relevante este caso de estudio.

Estructura del texto

La presente tesis está dividida en cinco capítulos, cuyo orden y objetivos de investigación se detallan a continuación. El capítulo primero muestra los argumentos de las principales perspectivas teóricas, respecto a cómo la acumulación de cierto tipo de armamento militar, de tipo nuclear o de destrucción masiva, puede representar una amenaza a la seguridad internacional, y de cómo la acumulación de armas de fuego no es percibida con el mismo grado de peligrosidad ni para el Estado ni para el sistema internacional, por su supuesta incapacidad para alterar el equilibrio de poder.

También, se exponen los fundamentos que justifican las transferencias de armas de fuego como una estrategia geopolítica de las potencias armamentísticas para mantener espacios de influencia en regiones de interés. Este capítulo cumple tres objetivos: a) discutir la validez de la perspectiva realista de las relaciones internacionales, como acercamiento explicativo de los procesos de securitización; b) debatir el fundamento constructivista del marco analítico de la securitización, para poder analizar la transformación de categorías como “armas de fuego” de la casi completa inocuidad a la amenaza; y c) detallar la metodología a ser empleada en esta investigación para mostrar los procesos de análisis y de obtención de datos y resultados, utilizados en este proyecto de investigación.

El segundo capítulo examina el contexto en el cual las armas de fuego se posicionaron en la agenda internacional como una amenaza, y los actores que intervinieron. Sus objetivos son los siguientes: a) establecer un marco de análisis político e histórico de la génesis de la presencia de las armas de fuego en la agenda internacional, a fin de establecer un marco general que provea antecedentes al conjunto de temas que se analizan en esta disertación; b) identificar los actores que iniciaron el proceso de securitización en la agenda internacional, y que promovieron la adopción de los primeros acuerdos internacionales de control de armas. Este capítulo analiza la década de los años noventa, que es el período en que aparecen los primeros actores que visibilizan los impactos negativos de la proliferación de armas de fuego, y el año 2001, en el cual se suscriben los dos primeros acuerdos de control de armas de fuego.

Enlazada al capítulo anterior, la tercera sección de esta tesis analiza los discursos securitizadores de las armas de fuego en el contexto internacional. El objetivo es

mostrar los principales encuadres discursivos en los que se ha enmarcado a las armas de fuego, así como la competencia entre unos y otros para hegemonizar el campo discursivo. En este trabajo se plantea que los encuadres dominantes constituyen el tráfico ilícito de armas de fuego, la vulneración del derecho internacional humanitario, la violación de los derechos humanos, y la seguridad pública. Adicionalmente, se sostiene que ha logrado imponerse el discurso que posiciona al tráfico ilícito de armas como la principal amenaza, lo cual se refleja en el contenido de los primeros acuerdos de control de armas; no obstante, se atribuye a los discursos enfocados en los derechos el logro de haber sacado del completo anonimato a los problemas relacionados con las armas de fuego, principalmente la violencia, y generar una incipiente conciencia de su letalidad y necesidad de control.

El cuarto capítulo se refiere al proceso securitizador de las armas de fuego en América Latina. El objetivo es identificar los agentes, los actores funcionales y los discursos securitizadores que operan en esta región, para establecer paralelismos y diferencias con el proceso internacional. En esta sección se plantea que existe una continuidad discursiva con el nivel internacional, donde el tráfico ilícito de armas es el encuadre mejor posicionado, en un contexto con elevados niveles de violencia armada y de criminalidad.

El quinto capítulo se concentra en el proceso securitizador de las armas de fuego en Ecuador, y tiene como objetivo rastrear cronológicamente la cadena de hechos, políticas, normas y acuerdos institucionales que, en materia de política de seguridad interna y externa, han logrado cambiar las reglas de juego imperantes. Se propone que hay un discurso liderado por el Estado, que muestra una continuidad discursiva con el contexto internacional y regional, con una marginal participación de sectores no gubernamentales y/o académicos. Esta sección cuestiona el éxito del proceso de securitización, sobre la base de la inexistencia de una sociedad que legitime el cambio de normas impulsadas por el gobierno.

Finalmente, este trabajo cierra con un capítulo de conclusiones, en el cual se muestran los principales resultados de este trabajo de investigación.

CAPÍTULO I

LA SEGURITIZACIÓN DE LAS ARMAS DE FUEGO: UNA PROPUESTA TEÓRICA

Introducción

Dentro del campo de las relaciones internacionales, la literatura dominante – especialmente la tradición realista y sus distintas variantes– ha construido un concepto de “seguridad nacional” equivalente a la capacidad del uso de la fuerza militar de los Estados, para enfrentar a sus enemigos y los desafíos que éstos planteen. Dentro de esta lógica, la capacidad de usar la fuerza está relacionada directamente con la disponibilidad de armamento militar por parte de un Estado, para proteger sus intereses nacionales en caso de enfrentamiento con otros Estados.

Ahora bien, de la misma manera que la acumulación de armamento representa protección para quien lo detenta, también puede significar una amenaza para aquellos que poseen iguales o menos recursos defensivos. Es así que el potencial militar cumple un papel significativo en el juego político que mantiene el balance de poder existente en el sistema internacional, tanto como garantía de protección como posibilidad de amenaza.

Sin embargo, dentro de la amplia gama de armamento existente, no todas las armas son percibidas con la misma capacidad ofensiva y defensiva. En efecto, la lectura realista de la política internacional centra su atención principalmente en el armamento convencional con alta capacidad de daño, como las bombas nucleares, aunque su uso es poco frecuente y ha dejado de lado a las armas de fuego, cuya capacidad de daño a gran escala es muy inferior, aunque su uso cotidiano y su letalidad las ha hecho acreedoras de la designación de *“las verdaderas armas de destrucción masiva”*.

Dentro de las lecturas realistas de la política internacional, las armas de fuego no tienen la capacidad para garantizar la seguridad de un Estado, frente al ataque de uno o varios enemigos. Su acumulación por parte de un Estado, tampoco representa una amenaza a la supervivencia de ningún otro, ni es capaz de mantener o alterar el equilibrio de poder en el sistema internacional. Por tanto, este tipo de armas no fueron parte de las agendas de seguridad nacional o internacional sino hasta muy

recientemente. No obstante, estos instrumentos han ido ganando importancia como un problema de dimensiones globales, incluso han sido objeto de políticas públicas internacionales para limitar su tráfico ilícito, para controlar su circulación como un mecanismo de reducción de la violencia armada, y, cada vez más, integran las agendas de seguridad nacional de los Estados.

Ahora bien, ¿cómo es posible explicar teóricamente la inclusión de las armas de fuego en las agendas de seguridad nacional e internacional? ¿Cómo se explica la reciente construcción de estos dispositivos como una amenaza a la seguridad nacional e internacional? Este capítulo tiene como objetivo responder a estas preguntas de investigación desde una perspectiva constructivista y crítica. Con esta finalidad, en primer lugar, este texto cuestiona los conceptos tradicionales de seguridad y amenaza, formulados por la teoría dominante de las relaciones internacionales, porque sus explicaciones invisibilizan el papel que juegan las armas de fuego en las dinámicas de la política internacional, inclusive en los juegos políticos internos; y no dan cuenta de cómo estos dispositivos han pasado de ser armamento de protección, a paulatinamente convertirse en objetos de acuerdos internacionales de regulación y control.

En segundo lugar, se propone que los enfoques constructivista y crítico constituyen un marco teórico más flexible y con mayor capacidad para interpretar asertivamente los procesos de mediante los cuales una amenaza es posicionada, es desestimada o incluso deliberadamente construida, debido a que se concentra en los “procesos”, lo que implica que se enfoca en la intersubjetividad y también en la constitución mutua de las ideas que guían nuestro accionar, tanto en cuestiones globales como locales.

Este capítulo se iniciará con el debate acerca de la perspectiva realista de la seguridad nacional, sus límites y sus alcances. La postura realista será analizada como un discurso, lo cual permite explicar cómo esta teoría dominante, monopolizó un discurso de lo que es la política y la seguridad internacional, dentro del cual las armas de fuego no constituían una amenaza ni a la seguridad nacional ni a la seguridad humana.

En segundo lugar, se debatirán brevemente los fundamentos del constructivismo, para después concentrarse en la teoría de la securitización y sus conceptos centrales, que guiarán este trabajo de investigación. Además, se justificará por qué este acercamiento constituye el más idóneo para interpretar el proceso mediante el cual, las armas de fuego se convirtieron en una amenaza para el sistema internacional y también para un país como Ecuador. También se hará un acercamiento a la metodología que se empleará en esta tesis; en este punto, se plantea el recurso a la metodología cualitativa y a una serie de técnicas de recolección y análisis de información, como el análisis de discursos, el análisis de contenido y también el rastreo de procesos históricos. Además, se mostrará cómo éstos se han utilizado a lo largo de esta tesis y qué información han generado.

La construcción realista de la seguridad nacional

En el plano conceptual se podría decir que el término “seguridad” constituye un concepto controvertido¹ en su significado (Buzan et al, 1993: 11; Dalby, 1997; Baldwin, 1997). Sin embargo, en términos generales, su significante alude a la ausencia de amenazas (Saint Pierre, 2008: 1) y designa un “estado de cosas” o la condición de estar libre de amenazas (Real Academia de la Lengua, 2017). Sobre esta idea, la teoría realista de las relaciones internacionales elaboró una interpretación de lo que es la seguridad nacional, cuya importancia radica en que es la tradición de pensamiento más prominente de esta disciplina que estudia el comportamiento de los Estados (Dougherty y Platzgraff, 1993: 91; Walker, 1993:104; Wohlforth et al, 2007: 35). Debido a su gran notoriedad e influencia, se le atribuye haber marginado a otros acercamientos epistemológicos, teóricos y metodológicos (Smith, 2000: 374).

En esta investigación es importante partir de examinar el concepto realista de seguridad nacional, para después deconstruirlo. Este proceso muestra que las armas de fuego fueron objeto de escasas reflexiones teórico-conceptuales por parte de la perspectiva dominante, respecto a su papel en el (des)orden mundial. En otras palabras, estos dispositivos fueron subteorizados y/o invisibilizados teóricamente. Sin embargo, y contrariamente a lo ocurrido en el campo académico, las armas de fuego fueron ampliamente utilizadas dentro de la política internacional. De hecho, fueron utilizadas por las grandes potencias para mantener el equilibrio de poder internacional. Este es el

¹ Un concepto es controvertido cuando está tan cargado de valores, que no existe prueba ni argumento suficiente para lograr un acuerdo sobre una definición correcta o estándar (Gallie 1952).

punto de partida seleccionado en este trabajo, para analizar el proceso de securitización de las armas de fuego en la agenda internacional y también en la agenda de seguridad del Ecuador.

Ahora bien, para el realismo, el Estado es el único sujeto de derecho pleno, con capacidad para declarar la guerra y para firmar la paz y, por tanto, es el principal actor del sistema internacional. Su misión, además de gobernar a su población, es sobrevivir dentro del competitivo orden internacional instaurado después de la Paz de Westfalia (1648). La combinación de estos objetivos (mantener el orden en la sociedad y lograr la supervivencia dentro del sistema internacional) dio origen a la conocida expresión “raison d’etat”, que posteriormente sería un equivalente a lo que ahora entendemos por seguridad nacional (Foucault, 2006: 329). Esta expresión revela una lógica en la cual el Estado es el principio y fin de toda acción, y, según los realistas, esta sería la misma lógica que guía todas las políticas de seguridad nacional y que determina la interacción entre Estados.

Desde la perspectiva realista, las relaciones entre Estados son propensas a la conflictividad, porque el comportamiento estatal es competitivo en esencia. Además, los Estados interactúan en un contexto libre de una autoridad capaz de imponer el orden, razón por la cual, el entorno internacional es semejante al “estado de naturaleza” hobbesiano (Waltz, 1979). Dentro de esta representación del mundo, los Estados son egoístas y competitivos, al igual que los seres humanos,² y, por tanto, para conseguir sus objetivos nacionales pueden ser agresivos y hostiles. Esta actitud se acentúa debido a que en el sistema internacional no existe un gobierno legítimo capaz de imponer orden o impartir justicia, y esta ausencia de autoridad facilitaría la reproducción del conflicto interestatal.

En este contexto, la versión realista de la seguridad nacional sostiene que ésta depende de la propia capacidad de cada Estado para autoprotegerse, lo cual se puede lograr mediante la acumulación de poder (Keohane, 1986: 164-165), entendida como la posibilidad efectiva de incrementar su fuerza (económica, política, pero principalmente militar) y utilizarla para disuadir las amenazas que pongan en riesgo su

² Kenneth Waltz, quien es el exponente más destacado de la escuela realista estructural, equipara al Estado con los individuos; literalmente dice: “States are like individuals in state of nature” (1979: 181).

supervivencia (Waltz, 1979: 173). Además, la búsqueda por acumular poder también puede tener como finalidad impedir o promover que otras naciones logren una posición preponderante dentro del sistema internacional; de esta manera, es posible mantener o conseguir un ordenamiento internacional favorable a los intereses propios o a la protección de los desafíos existentes en el entorno. Este comportamiento ha generado una dinámica con un frágil equilibrio político que ha sido objeto de múltiples interpretaciones y formulaciones teóricas. La más conocida de estas proposiciones es la teoría del equilibrio de poder (Waltz 1979: 164-180; Walt, 1987; Wohlforth et al, 2007), que, desde la perspectiva de este trabajo, es la que contribuye más decisivamente a la invisibilidad de las armas de fuego en la agenda internacional de seguridad, como se muestra a continuación.

El equilibrio de poder es una teoría que explica que los Estados con mayores capacidades militares son los que definen la estructura del sistema internacional y además son los únicos que pueden modificarla (Waltz, 1979), con o sin necesidad de ir a la guerra. Desde esta teoría, la acumulación (cantidad) de armas por parte de un Estado tiene un efecto sobre la voluntad o los incentivos de otro(s) Estado(s) para iniciar una guerra o no.

Dentro de esta lógica, las armas de fuego no representan una amenaza a la seguridad nacional de ningún Estado, porque su acumulación –aun cuando esta fuera innecesariamente excesiva– sería insuficiente para hacer sentir a otro Estado tan amenazado como para iniciar una carrera armamentística o incluso una guerra. En consecuencia, estos dispositivos quedaron por fuera del interés del campo de estudios y de la práctica política de la seguridad y se mantuvieron deseguritizados desde su invención hasta finales del siglo XX.

Adicionalmente, el análisis del comportamiento de las grandes potencias militares también era más relevante que el análisis de la actuación de los Estados medianos y pequeños, por ser los actores con mayor potencial militar y por tanto, con capacidad para alterar el equilibrio de poder e imponer uno nuevo (Hoffman, 1991). De hecho, durante la Guerra Fría, el estudio de la seguridad y del balance de poder mostró una fascinación por el orden bipolar del sistema internacional, que tras la aplicación de la energía atómica en la industria militar se convirtió en una obsesión por la rivalidad de

las superpotencias (Ayoob, 2002: 34), debido a que se les atribuía la posibilidad de alterar el orden mundial. Esto invisibilizó el rol de los armamentos más pequeños y menos sofisticados (como pistolas, revólveres, minas antipersonal, entre otros), y también el papel de los Estados pequeños en las relaciones interestatales y la política internacional.

Al menos hasta el fin de la Guerra Fría, los análisis de la seguridad y del balance de poder estuvieron muy influidos por las teorías del control de armas y de la disuasión, basadas en la idea de que el inicio de una guerra nuclear sería la garantía de la Destrucción Mutua Asegurada (MAD por sus siglas en inglés). Dentro de esta perspectiva, las armas nucleares y de destrucción masiva fueron el centro de un discurso teórico y político, en el que se posicionaron como la mayor amenaza a la seguridad internacional, por su supuesta capacidad para poner en riesgo la existencia de la humanidad. En otras palabras, gracias a la rivalidad entre las dos grandes potencias, este tipo de armamento fue securitizado en la agenda internacional, lo que implicó la adopción de varios acuerdos internacionales de regulación y control de su fabricación y comercio. Sin embargo, las armas de fuego (entre otro tipo de armas pequeñas), a pesar de haber tenido un uso estratégico dentro de la geopolítica de la Guerra Fría, y a pesar de su letalidad y de su capacidad para potenciar la violencia, no fueron tratadas por la teoría realista como una amenaza a la seguridad internacional. ¿Por qué las armas de fuego captaron de manera marginal la atención de la academia? Con el objetivo de responder esta pregunta, a continuación se analiza el lugar que ocupan las armas de fuego en la teoría realista.

Las armas de fuego en el discurso realista

Las teorías siempre tienen una dimensión política y subjetiva, sin embargo, cuando estas se representan a sí mismas como divorciadas de sus propias perspectivas, es importante examinarlas como ideologías, para poner al descubierto sus intereses ocultos (Cox, 2013: 132). Para hacerlo, es posible recurrir al análisis del discurso, entendiendo a este último como un espacio cuya función es dar a conocer una significación, y además transformarla en acciones y en decisiones (Bonilla, 1994). A través del estudio del discurso es posible identificar intereses y representaciones de distintos sectores de la sociedad, y también conocer las distintas formas de apropiación de los enunciados, su racionalidad y a sus enunciadores. Desde este punto de vista, las teorías sociales

también pueden ser leídas como discursos que informan, legitiman o construyen maneras específicas de entender la seguridad y la amenaza.

En el caso de la teoría realista, aunque esta se atribuya una epistemología objetiva, racional-positiva, en esta sección se plantea que es posible analizarla como una construcción discursiva que encubre los intereses y los valores de los actores más fuertes del contexto internacional. En su relato, el realismo se arroga una representación del mundo apegada a la realidad, que sería similar a la imagen hobbesiana de la sociedad (como ya se mencionó), y que al formularse como una guía práctica de acción (Cox, 2013), prioriza el uso de la fuerza para enfrentar las amenazas, equipara la defensa militar a la seguridad (Walt, 1991; Saint Pierre, 2008), y concede mayor importancia a las amenazas militares de los Estados más grandes y también al estudio de sus dilemas de seguridad (Hoffman, 1991; Ayoob, 2002).

En efecto, durante la Guerra Fría, el estudio de la seguridad nacional e internacional concentró su atención en cómo las armas nucleares y de destrucción masiva –en manos de las grandes potencias– podían afectar el balance de poder de manera inmediata y contundente. Sin embargo, los Estados pequeños, y las armas de fuego, las municiones, las minas antipersonales, entre otro tipo de dispositivos, fueron excluidos totalmente de este debate,³ pese a su capacidad para alterar el equilibrio del sistema internacional y también pese a su letalidad.⁴ De hecho, fueron especialmente funcionales a las potencias para mantener a los países, que se encontraban dentro de sus zonas de influencia, libres de la presencia de adversarios; para ello, dotaron de importantes stocks de armas de fuego a las facciones internas afines a sus ideologías (capitalismo o socialismo), para que éstas –una vez equipadas– puedan enfrentar directamente a los enemigos.

Pese a su utilidad estratégica dentro de la arena internacional, su papel en la política internacional fue escasamente analizado, dado que eran dispositivos empleados

³ Existen múltiples sistemas de armas que no han sido sujetos a ningún tipo de regulación internacional, como las armas termobáricas o los explosivos de combustión en el aire, que crean bolas de fuego en grandes áreas y matan por asfixia y quemadura. Estos se han comparado con armas nucleares por sus efectos inmediatos e indiscriminados, pero que no han sido objeto de ningún tipo de intento securitizador y no están sujetos a ningún control (Carpenter, 2011: 69-70).

⁴ Apenas en 1995, Boutros 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).

al interior de los Estados; que se utilizaban en relaciones asimétricas de poder, es decir, entre Estados grandes y pequeños, y a que carecían de capacidad de destrucción masiva simultánea. Más bien, el discurso realista, de manera indirecta, justificó la transferencia de armas de fuego para conservar la influencia sobre territorios estratégicos ubicados más allá de sus propios límites estatales, con importantes consecuencias sobre varias regiones del sur global, como su militarización y/o el incremento de su conflictividad y violencia internas.

La teoría del balance del poder abrió un espacio discursivo para la transferencia de armas entre el centro y la periferia. En efecto, algunos autores se preocuparon por determinar cuál es el valor estratégico que las relaciones asimétricas podrían tener para las grandes potencias, y llegaron a dos conclusiones diferentes. La primera planteó que la revolución nuclear había contribuido a mermar la importancia de los países periféricos, porque esta habría devaluado su valor estratégico debido a su escasa contribución a las potencias mundiales, para lograr una superioridad nuclear (Van Evera, 2004). La segunda conclusión planteó que el interés de una gran potencia en un actor pequeño depende de su capacidad para afectar al balance de poder y del interés de una potencia en negar a sus adversarios la posibilidad de injerencia sobre sus territorios de influencia (Desch, 1993).

Este fue el caso de las regiones como América Latina, África y Asia, en las cuales tanto Estados Unidos como la Unión Soviética establecieron alianzas estratégicas, y realizaron intervenciones políticas y militares con el objetivo de negar a sus adversarios la posibilidad de ayudar a los regímenes políticos y/o económicos antagónicos a sus propios intereses. Este discurso sobre la utilidad parcial de las regiones periféricas permite entender la dinámica de la proliferación de armas pequeñas en los Estados pequeños, y el surgimiento de un mercado internacional legal e ilegal de armas de fuego y sus consecuencias.

El discurso realista que informó la política exterior de las grandes potencias activó una serie de mecanismos, en forma de ayuda o cooperación militar, que dinamizaron las transferencias de armas, especialmente de las armas de fuego. Algunos autores sostienen que los flujos de armas comenzaron tempranamente, durante la Segunda Guerra Mundial, y estuvieron caracterizados por estar destinados hacia el

Tercer Mundo, y por obedecer a motivaciones de índole política (Eide, 1976: 312). Estas transferencias se mantuvieron a lo largo de toda la Guerra Fría, con el mismo modo de operación: se activaban para proteger y apoyar a las facciones aliadas dentro de las regiones importantes, en forma de planes de contención ideológica y de lucha contra la insurgencia (Westad, 2005), y se restringían, cuando algún grupo independentista, autonomista o simplemente antagónico detentaba el poder en un Estado ubicado en alguna región considerada de vital importancia (Eide, 1976). Durante varias décadas, los flujos de armas pequeñas a los Estados periféricos, además de ser económicamente rentables, constituyeron una importante estrategia política de alineación.

Una vez terminado el balance de poder bipolar, con el fin de la Guerra Fría, la transferencia de armas de fuego perdió su importancia política, en especial como estrategia para alinear algunas zonas de importancia geográfica en el Tercer Mundo. No obstante, el mercado mundial de armas de fuego no se desarticuló; por el contrario, los países productores mantuvieron sus capacidades instaladas y sus *stocks*, lo que hizo que siguieran necesitando mercados para ubicar sus productos. En un contexto de acelerada globalización, de apertura y liberalización de mercados, y de débiles regulaciones interestatales, la producción de armas de fuego permaneció orientada hacia países con conflictos políticos internos, pero además buscó atender la demanda de grupos dedicados al crimen organizado (UNODC, 2010a: vi; DerGougassian, 2011: 13-14), con lo cual este mercado siguió activando la conflictividad intraestatal derivada de la violencia política y/o de la criminalidad. En este momento emerge el discurso securitizador de las minas antipersonal y posteriormente de las armas de fuego, dentro del cual se posicionó a estos dispositivos como una amenaza a los seres humanos y a los Estados.

Este análisis muestra cómo el discurso del balance de poder que informó a los tomadores de decisiones de las grandes potencias justificó las transferencias de armas de fuego hacia los Estados periféricos, como un recurso político ordinario, necesario para garantizar posiciones de poder en el tablero internacional. También muestra cómo estas armas, pese a jugar un rol importante en la política global, y pese a encontrarse dentro del campo militar (al igual que las armas nucleares y convencionales) fueron invisibilizadas en el discurso de la seguridad. Además, se dejó de prestar atención a

problemas como la proliferación de armas, al uso indebido y de violencia armada de los Estados pequeños, que fueron el resultado de las estrategias de política internacional de la era bipolar. Apenas con el fin de la Guerra Fría, emergería un discurso securitizador, que propondría la visibilización de las armas pequeñas como un desafío a la seguridad. Es interesante que este discurso apuntó a enfrentar esta amenaza mediante la desmilitarización de las sociedades de los países periféricos, así como a través del fortalecimiento de los Estados y de la consolidación del monopolio estatal del uso legítimo de la violencia (Stavrianakis, 2011: 193-214), desvinculando en gran medida esta problemática de la dinámica geopolítica que la originó.

El constructivismo y la securitización

El constructivismo es una perspectiva teórica que se levanta sobre una epistemología y una ontología alternativa al positivismo, lo que le ha permitido introducir nuevos conceptos, lecturas y análisis en el estudio del comportamiento de los Estados y de las relaciones internacionales. Esta corriente abrió la posibilidad de interpretar la seguridad y las amenazas como procesos sociales, políticos e históricos, construidos sobre la comprensión intersubjetiva de la realidad, de la cual influyen las identidades y los intereses de los Estados y de otros actores.

Aunque, no es propiamente una teoría de las relaciones internacionales (Ruggie, 1998), es una perspectiva que prometió una reconceptualización radical de la estructura y la causalidad en las ciencias sociales, y que fue introducida al campo de las relaciones internacionales a finales de los años ochenta, bajo la etiqueta de “constructivismo” (McSweeney, 1998; 1999). Su programa de investigación es alternativo a los enfoques dominantes como el realismo, y se concentra en el estudio del proceso de mutua constitución de las estructuras sociales y de los agentes en las relaciones internacionales (Salomón, 2002; McSweeney, 1999). Debido a que deja de lado la búsqueda de causas y consecuencias y se enfoca en los procesos, el constructivismo no es propiamente una teoría, y, si lo fuera, sería una teoría del proceso (Hopf, 1998: 196).

Esta escuela tiene dos vertientes, una convencional y otra crítica. La primera busca tender un puente entre el positivismo de la teoría convencional y los aportes de la teoría crítica (Wendt, 1999; 2005); la segunda es más radical y rechaza la posibilidad de establecer este puente (Onuf, 2002). Pese a estas diferencias, los dos tipos de

constructivismo tienen un tronco común de ideas compartidas: ambos parten de la importancia de desnaturalizar el mundo social y, por tanto, retoman de la teoría crítica el objetivo de revelar el nexo entre poder y conocimiento (Hopf, 1998: 182). Por otra parte, toman de la sociología el interés por las interacciones complejas entre actores, por la construcción intersubjetiva de marcos interpretativos, y por la flexibilidad de las identidades y los intereses estatales (Keck y Sikkink, 1999: 90). También comparten el supuesto de que la realidad es intersubjetiva, por tanto, los significados son información crítica para comprender el mundo social, cuya interpretación necesita una contextualización, es decir, ser situada espacial y temporalmente (Hopf, 1998: 182). En esta tesis se recogen elementos de ambos tipos de constructivismo, como se muestra más adelante tanto en la definición conceptual como en la elección metodológica que guía la investigación.

La formulación teórica del constructivismo, y su manera alternativa de interpretar las relaciones internacionales impulsó la producción de investigaciones sobre los “procesos”⁵ de constitución mutua, que tienen lugar entre la agencia y la estructura, en la política internacional. De igual manera ocurrió en el campo específico de la seguridad, pues en este los autores constructivistas enfatizaron en el estudio de los procesos mediante los cuales se constituyen y se mantienen las ideas de orden internacional, de seguridad nacional y también de lo que es una amenaza. Además, estos autores asumieron que en la generación de consensos intersubjetivos intervienen actores tanto estatales como no estatales. Sobre estas premisas, la corriente constructivista rechazó la visión realista, Estado-céntrica y militarista de la seguridad nacional, por ser muy rígida (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998), y abrió la puerta al análisis de las amenazas desde su deconstrucción y desde su configuración como proceso.

Con estos aportes del constructivismo (y también de otras perspectivas críticas), el horizonte conceptual de la seguridad se amplió, y comenzó a incorporar las afectaciones a las personas como amenazas. No sin generar polémica, este

⁵ El modo de pensamiento interesado en los “procesos” es bastante antiguo en las Ciencias Sociales. Según Nicholas Rescher, el paradigma de las “cosas con cualidades intemporales” fue más reciente, y su llegada significó una importante revuelta contra el pensamiento orientado hacia el “proceso” (Rescher, 1962: 410). Este último, también conocido como el procesismo, se guía por la idea de que el entorno natural se entiende mejor en términos de procesos que de cosas, y también en términos de cambio en lugar de estabildades fijas. Para los procesistas, el cambio de todo tipo es el rasgo predominante de lo real (Rescher, 1995: 49)

planteamiento permitió en el plano teórico la inclusión de la violencia interpersonal como una fuente de inseguridad para los seres humanos, lo cual no era posible dentro de la teoría tradicional de las relaciones internacionales. Esta apertura facilitó la incorporación de las armas de fuego en la agenda de estudios del campo de la seguridad, aunque no implicó, de ninguna manera, la desaparición de los discursos tradicionales, que ubican al Estado como el principal objeto de las amenazas. Entonces, desde diversas perspectivas se generaron discursos en competencia, que atribuyeron a las armas de fuego una capacidad para desafiar la seguridad tanto de los seres humanos como de los Estados.

La Escuela de Copenhague y la securitización

Dentro del marco teórico del constructivismo, la Escuela de Copenhague⁶ hizo un importante aporte al campo de estudios de la seguridad, al desarrollar el concepto de securitización.⁷ Utilizando la misma perspectiva epistemológica y ontológica del constructivismo, la comunidad académica de Copenhague abandonó la pretensión de establecer un concepto universal de seguridad, y ésta fue definida como una “condición” que, al ser eminentemente intersubjetiva, solamente adquiere sentido en función de las ideas, los intereses y la identidad de los Estados y las sociedades.

Además se enfocó en identificar el proceso mediante el cual un asunto cualquiera llega a convertirse en una “amenaza”. Esta perspectiva abrió una ventana de oportunidades para explorar otra dimensión de la seguridad, una que hasta el momento no había sido explorada por las teorías convencionales.

La Escuela de Copenhague planteó que la securitización es el establecimiento subjetivo de una amenaza existencial, cuya atención requiere una acción de emergencia que involucre la violación de las normas vigentes, con impactos que puedan ser considerados como efectos políticos sustanciales (Buzan, Wæver y De Wilde ,1998: 23-

⁶ El término Escuela de Copenhague se refiere a un grupo de investigadores que trabajaban en el Instituto de Investigación para la Paz en esa localidad, y que en 1985 realizaron un trabajo sobre la “seguridad europea”. Tiempo, más tarde Bill McSweeney, en diálogo con la propuesta de estos investigadores, los denominó integrantes de lo que se conoce ahora como la Escuela de Copenhague (Orozco, 2006).

⁷ El trabajo de la Escuela de Copenhague sobre problemáticas relacionadas con la seguridad, y sobre la securitización, se remonta al menos a la década de los ochenta, durante la cual varios de sus miembros realizaron investigaciones pioneras sobre la relación entre identidad, migración y la agenda europea de seguridad (Wæver et al, 1993); el Estado y la Seguridad en “People, States & Fears” (Buzan, 1991); los actos del habla y la seguridad (Wæver, 1995), entre otros.

26; Wæver, 1995). Esta propuesta reconoce la importancia del lenguaje en la constitución de la sociedad y en la construcción de conocimiento, por tanto, asume que los asuntos de seguridad se formulan como tales en el momento de su enunciación, a través de los actos del habla (Wæver, 1995: 74). De este modo, la securitización puede ser entendida como una forma específica de práctica social, articulada a un discurso que está ligado a una amenaza existencial y a una política de la emergencia.

La comunidad de Copenhague propuso que el estudio de la securitización requiere distinguir entre el objeto referente de la seguridad (¿quién o qué está bajo amenaza existencial?), el agente securitizador (¿quién emite el discurso donde se formula la amenaza?) y los actores funcionales (¿quiénes afectan a la dinámica de la securitización?) (Buzan, Wæver y De Wilde 1998: 36). Desde esta perspectiva, la securitización se encarga de estudiar los discursos y las constelaciones políticas que permiten que un tema, sea cual fuere, gane prioridad como asunto de seguridad (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998: 25).

Por otra parte, para Buzan, Wæver y De Wilde es central el estudio de la seguridad desde la intersubjetividad, sin descuidar la lógica altamente estructurada del campo de estudios (1998: 23-26), por tanto, estos autores restringen el análisis a cinco sectores específicos: el militar, que trata sobre el uso de la fuerza; el político que tiene relación con el poder, la gobernabilidad y la legitimidad; el económico, vinculado a las relaciones comerciales, de producción, finanzas; el societario, que tiene que ver con la identidad colectiva, y el ambiental, que aborda la relación entre los seres humanos y el entorno (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998). Además, proponen que el contexto de análisis sea internacional y distinguen cinco niveles a los que el investigador puede acercarse: el sistema internacional; los subsistemas internacionales, como regiones, o subregiones; las unidades (como los Estados, o las naciones); las subunidades, que podrían ser las burocracias o las instituciones, y las personas (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998: 5-6).

Para los teóricos de Copenhague la securitización no es un estado ideal. De hecho, ponen sobre la mesa las implicaciones políticas y sociales resultantes de la adopción de medidas de emergencia y cuestionan la pertinencia de trasladar un determinado asunto a una agenda de política de pánico (Buzan, Wæver y De Wilde,

1998). Este cuestionamiento muestra su lógica claramente cuando se trata de pensar en la securitización de asuntos sociales como la migración, la protesta social y el consumo de drogas, entre muchos otros, cuya construcción como amenaza está más relacionada con fines políticos como la gobernabilidad, o con el control y la integridad política, que con la amenaza a la supervivencia. Por tanto, esta comunidad de expertos es explícita al señalar que es preferible que un asunto salga de la agenda de seguridad (Wæver, 1995). Sin embargo, desde la perspectiva de este trabajo, las problemáticas asociadas a las armas de fuego sí requieren una efectiva securitización, incluso más amplia que la actualmente vigente, porque las medidas de control que operan sobre estos dispositivos a escala global se encuentran referidas casi de manera exclusiva a su comercialización en condiciones de ilegalidad.

Ahora bien, esta propuesta teórica goza de gran reconocimiento en el campo de las relaciones internacionales y es cada vez es más utilizada para analizar problemas que, sin ser militares, han sido percibidos como amenazantes a la seguridad, ya sea del Estado o de los seres humanos. Esto ocurre gracias a que el ensamblaje teórico de la securitización es difícilmente cuestionable (Williams, 2003: 512; Charrett, 2009), debido a la flexibilidad que le concede su anclaje en la intersubjetividad y su resistencia a adoptar las reglas y las leyes invariables y restrictivas de las teorías tradicionales. No obstante, su estructura teórica tiene unos límites interpretativos y ciertas contradicciones derivadas de su apego a la teoría convencional, y, por tanto, resultantes del empleo de las mismas categorías propuestas por la teoría tradicional para representar al sistema internacional y para estudiar sus dinámicas. En efecto, los proponentes de la securitización buscaron plantear una vía alternativa para estudiar el proceso de construcción de la amenaza y de la seguridad, y conservaron al mismo tiempo un compromiso por mantener la lógica estructurada de este campo de estudio, como ya se mencionó. Pese a esta suerte de rigidez, algunos autores plantean la posibilidad de introducir una perspectiva crítica para superar esta debilidad (Charrett, 2009; Williams, 2003; McDonald, 2008). En este trabajo se acoge esta recomendación para el análisis del caso de las armas de fuego.

El discurso securitizador, el agente, la amenaza y el objeto referente

La propuesta analítica de la securitización gira en torno al discurso a través del cual un asunto cualquiera llega a posicionarse como una amenaza existencial, es decir, mediante

el cual se securitiza. Su estudio permite saber quién está en riesgo, cuál es el actor que advierte sobre su peligro y llama a la acción, y cuáles son los argumentos utilizados para posicionar la amenaza.

El discurso securitizador

La importancia del discurso radica en que, según la Escuela de Copenhague, la securitización de un asunto, cualquiera que sea su naturaleza, se logra a través de los actos del habla. Esta comunidad académica señala que para que un discurso posicione exitosamente una amenaza, requiere unas determinadas condiciones que faciliten su aceptación en una audiencia. Estas condiciones son de dos tipos: externas e internas. Las primeras (condiciones externas) tienen relación con dos consideraciones: una, relativa al capital social del enunciador o agente securitizador, el cual debe estar en una posición de autoridad para ser creíble y posicionar su discurso. La segunda consideración se relaciona con la amenaza y con la posibilidad de ser percibida como tal. En otras palabras, es más probable que se pueda conjurar una amenaza si se hace referencia a ciertos objetos que generalmente se consideran amenazantes, más que a otros que normalmente se consideran como inocuos (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998: 33).

Respecto a las condiciones internas del discurso securitizador, estas se refieren a una estructura lingüística gramatical específica de la seguridad. Es decir, el discurso debe aludir a una amenaza existencial, a un punto de no retorno, y a una posible manera de salir de la situación para tener éxito en la tarea de posicionar exitosamente un desafío.

En general, los discursos securitizadores son exitosos cuando logran articular una interpretación simplificada de la seguridad, es decir, cuando apelan a sistemas binarios de oposición⁸ (amigo-enemigo, justo-injusto, seguro-inseguro). Esta simplificación es aceptada por las audiencias porque tiene la virtud de eliminar la ambigüedad al momento de organizar la experiencia, guía la acción y facilita la toma de decisiones (Viejo, 2008: 13). Adicionalmente, esta simplificación facilita a los

⁸ En este trabajo se plantea que el discurso securitizador y el proceso de *framing* (utilizado ampliamente en el campo de estudios políticos para analizar los recursos -lingüísticos o no- utilizados por los movimientos sociales para impulsar cambios sociales) son muy semejantes, por cuanto tienen objetivos, construcciones teóricas y propuestas metodológicas muy similares.

individuos localizar, percibir, identificar y etiquetar acontecimientos (Snow et al, 1986: 464).

El discurso securitizador también se vale de figuras dramáticas para convocar a la audiencia y posicionar su argumento. Estos elementos se encuentran presentes en las formas de enunciación de la amenaza existencial, la cual pone en riesgo la supervivencia de un objeto referente. Un efecto posible de esta dramaturgia es la configuración de identidades protagónicas y antagónicas, donde los emisores de los discursos se miran a sí mismos como héroes, al tiempo que configuran la imagen de un otro, con las características de un villano (Benford y Hunt, 1992: 493; Polleta, 1998: 140). Esta función performativa del discurso refuerza las rivalidades, lo cual muestra tener mayor éxito en el nivel estatal, subestatal o del individuo, que en el nivel del sistema internacional (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998: 36). Otro efecto posible del uso de la dramaturgia es promover la urgencia de adoptar medidas que podrían eximirse del debate público.

El uso de estos recursos discursivos promueve la adopción de significados compartidos y la construcción intersubjetiva de la amenaza, en medio de un proceso que tiene lugar en un contexto social específico, y del que participan varios actores funcionales (Chong y Drukman, 2007: 104; Viejo, 2008: 8). El carácter procesual de la construcción discursiva genera el vínculo entre los actores securitizadores y las audiencias, que aceptan, legitiman o impugnan la propuesta de amenaza existencial.

Esta manera de plantear la estructura interna del discurso securitizador se fundamenta en la política de la enemistad y en la urgencia de adoptar decisiones en condiciones de emergencia, similares a la propuesta de Carl Schmitt respecto al orden político. La concentración de la securitización en las amenazas existenciales hace eco del pensamiento schmittiano, tanto sobre la especificidad de la política, definida por la exclusión y la enemistad, como sobre las decisiones adoptadas en condiciones de emergencia, por fuera del debate público. “Incluso podría ser tentador decir que en la Escuela de Copenhague el concepto de ‘seguridad’ desempeña un papel casi idéntico al que Schmitt definió como su concepto de ‘lo político’” (Williams, 2003: 515).

La principal función del discurso securitizador es dotar de significados y significantes al mundo de lo social, y, para este caso, a lo que la sociedad comprende como “seguridad” y como “amenaza”. Para Foucault, el discurso es el lugar en el que se disputan y se construyen los sentidos y las significaciones hegemónicas⁹. Pero también es el instrumento del que, un determinado grupo social, busca apropiarse para presentarse como el agente que representa la universalidad, como el realizador de los objetivos más amplios de la sociedad, tales como la emancipación, la restauración del orden o la propia seguridad (Laclau, 1996). En definitiva, la función del discurso no solo es comunicativa, sino, también política, en la medida en que busca transformarse en acción y en decisiones (Bonilla, 1994: 4), y este es el sentido desde el cual se utiliza este concepto analítico en esta investigación.

En este trabajo se plantea que el proceso de securitización de las armas de fuego constituye una competencia discursiva, en la cual diversos actores se disputan la imposición de su visión respecto a la amenaza que estas representan y a las medidas de emergencia que se deben adoptar para enfrentarla. Este enfoque permite aproximarse a los distintos encuadres discursivos, que buscan posicionar la dimensión amenazante de las armas de fuego en diferentes sentidos. De hecho, en este trabajo se identifican cuatro grandes encuadres: uno dominante, que ubica al Estado como objeto referente, que plantea como amenaza el tráfico ilícito de armas de fuego, y que, en general, está enunciado por los sectores productores o comerciantes de armas. Dentro de este grupo, también se encuentran algunos Estados con políticas nacionalistas, que buscan eludir o limitar los controles internacionales al mercado legal de armas, por temor a que sus compras oficiales de armamento se vean sancionadas por la comunidad internacional.

Los otros tres encuadres, ubican al ser humano como objeto referente de la seguridad, pero proponen distintas medidas de emergencia, las cuales están relacionadas con la dimensión problemática de las armas que, desde su óptica, es la más amenazante para la humanidad, estas son: la protección de personas durante la guerra, la protección

⁹ Respecto al discurso, en el libro “El Orden del Discurso” Foucault señala lo siguiente: “El discurso, por más que en apariencia sea poca cosa, las prohibiciones que recaen sobre él, revelan muy pronto, rápidamente, su vinculación con el deseo y con el poder. Y esto no tiene nada de extraño: ya que el discurso —el psicoanálisis nos lo ha mostrado— no es simplemente lo que manifiesta (o encubre) el deseo; es también lo que es objeto del deseo; y ya que —esto la historia no cesa de enseñarnoslo— el discurso no es simplemente aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por lo que, y por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse” (1992:6)

de los derechos humanos vulnerados por la violencia armada, y los niveles epidémicos de este tipo de violencia. Estos marcos interpretativos han sido propuestos por una gama amplia de actores estatales y no estatales, y se estudian con detenimiento en el tercer capítulo de esta tesis.

El agente securitizador

El agente securitizador es quien enuncia el discurso que posiciona la amenaza existencial, “Es aquel que profiere, es la fuente o el portavoz de la amenaza, aquel que gesticula o presenta las señales amenazadoras. Se trata del emisor de la señal o del gesto intimidatorio que el receptor reconoce como siendo la causa eficiente de su intranquilidad” (Saint Pierre, s/f: 15). Es relevante mencionar que el agente securitizador es quien anuncia el peligro, pero no es el peligro en sí mismo (no es la bomba nuclear, la erupción volcánica, o la pistola). Además, aunque este actor es el que formule la amenaza, no siempre es el objeto referente de la seguridad, es decir que no siempre es quien se encuentra bajo amenaza (la población vulnerable a una catástrofe natural, o el Estado bajo amenaza de invasión de un enemigo, por poner pocos ejemplos).

Existen distintas posturas teóricas respecto a la relevancia de identificar a este agente dentro del análisis de los procesos de securitización. Para la Escuela de Copenhague es probablemente uno de los actores más difíciles de caracterizar, porque el discurso no revela fácilmente quién es; además, plantea que el punto central del análisis, no son los actores (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998), lo que permite inferir que para esta corriente no es de gran relevancia su reconocimiento.

Otras corrientes de pensamiento, como aquella representada por la Escuela de París, señalan que es posible y deseable identificar y analizar a los agentes securitizadores, porque son éstos quienes disputan la significación hegemónica y la representación de la universalidad a través del discurso (Balzacq, 2010: 25). Desde el punto de vista de este trabajo, analizar al agente securitizador permite al investigador identificar si existe más de un actor securitizador compitiendo por el posicionamiento de la misma amenaza en sentidos distintos, incluso opuestos. En esta investigación se encontró que existen al menos tres tipos de agentes securitizadores de las armas de fuego: los Estados, las organizaciones de la sociedad y las comunidades epistémicas, los

cuales promueven la adopción de medidas de control y regulación de las armas desde distintas perspectivas.

Sin duda, la existencia de más de un actor securitizador complejiza enormemente el análisis, y pone en evidencia la intersubjetividad y la dimensión política de la seguridad. Identificar los actores involucrados permite analizar los juegos políticos que han marcado hitos relevantes en el período que precede a la incorporación de un asunto en la agenda de seguridad de un Estado o de la comunidad internacional. Abre la posibilidad de rastrear la evolución de los argumentos y de quienes los enuncian, y permite reconocer el cómo, mediante un proceso intersubjetivo, un determinado asunto llega a convertirse en una amenaza existencial. En otras palabras, la identificación de actores abre la posibilidad de detectar quienes fueron los primeros interesados, sobre qué argumentos, y desde qué momento y contexto, una cierta problemática comenzó a ser vista como amenazante, cuándo comienza a requerir medidas de emergencia y en qué momento la sociedad las aceptó. Esta identificación de actores y argumentos, dota de una dimensión histórica a la investigación, lo cual permite entender a la securitización como un proceso flexible, de larga data, cambiante, que puede tener avances y retrocesos.

Ahora bien, la posibilidad de que uno de los actores en competencia securitice un tema está en relación a su propio capital social y político. Dependiendo de la amenaza de que se trate, el papel de agente securitizador puede ser cumplido por líderes políticos, por gobiernos de turno, por el Estado, por grupos de presión, entre otros. Por ejemplo, en materia de deterioro ambiental, cambio climático, protección animal, las organizaciones ecologistas (como Greenpeace, por citar solo un caso), después de muchos años de activismo, se han convertido en los legítimos actores securitizadores de temas ambientales. En el campo militar y de la seguridad, la comunidad académica generalmente se ha asumido que son los Estados y las fuerzas armadas quienes cuentan con la legitimidad suficiente para actuar como agentes securitizadores. Sin embargo, y como se evidencia a lo largo de esta investigación, las armas de fuego han sido securitizadas por la acción conjunta de actores estatales, organizaciones no gubernamentales y también por una comunidad epistémica experta en esta materia, cuyo trabajo sostenido, investigaciones (teóricas y empíricas) y cuyas estrategias de

visibilización (campañas de comunicación y activismo) les han concedido legitimidad y autoridad en este campo.

Las armas de fuego como amenaza

La amenaza es la segunda condición externa necesaria para que un discurso securitizador sea exitoso, como se mencionó previamente. Para analizarla es necesario comenzar por preguntarse ¿Qué es una amenaza? Según la Real Academia Española de la Lengua, es “el anuncio de un mal a una persona con el fin de amedrentarla o atemorizarla; presión moral o psicológica” (RAE, 2001). Es importante notar que la amenaza “no es la propia desgracia, el castigo o el daño, sino su anuncio, su indicativo, su señal” (Saint Pierre, s/f: 12). Lo dicho nos permite inferir que la amenaza tiene un efecto intimidatorio solamente cuando es percibida como un asunto que tiene la posibilidad real de afectarnos. Esto implica que es factible tener una amenaza y que aún así sintamos seguridad por contar con algún sistema de defensa o protección robusto o porque las amenazas son débiles, poco consistentes o falsas. Un ejemplo de una amenaza existente pero desestimada es el cambio climático, que a pesar de las evidencias científicas sobre el peligro que representa para la humanidad hay políticos que fehacientemente lo niegan.

También es posible sentirse amenazado aunque no exista ningún peligro con posibilidades efectivas de poner en riesgo la supervivencia los seres humanos. El caso de la migración probablemente es uno de los que mejor ilustra esta contradicción, puesto que pese a los impactos que este fenómeno pueda tener sobre una población receptora, es cuestionable que tenga la capacidad, que algunos actores le atribuyen, de aniquilar el bienestar o la unidad política de la sociedad que los acoge.

Dado que la amenaza es un fenómeno perceptivo y psicológico ¿Cuándo hay mayores posibilidades de que un asunto sea percibido como una amenaza y como una fuente de inseguridad? El concepto de amenaza y su relación con la seguridad o su función en el proceso de securitización no ha sido analizada con detenimiento (Walt, 1987; Balzaq, 2010). No obstante, algunos estudiosos de la seguridad y de la política internacional tomaron prestada de la psicología cognitiva la “Teoría de la Atribución”, para explicar la importancia de la percepción en las decisiones que adopta un Estado para enfrentar a sus enemigos reales y supuestos, según el grado de amenaza que éstos

representan (cfr. Singer, 1958; Hart, 1978; Jervis, 2017). Por su parte, Barry Buzan, Olaf Waever y Jaap de Wilde (1998:44) utilizaron la teoría de la atribución para explicar el éxito de los procesos de securitización y señalaron que la mayoría de amenazas exitosamente posicionadas están referidas a un actor específico (por ejemplo, los migrantes), mientras que las amenazas que son atribuidas a un enemigo más difuso (como el cambio climático) pueden ser objeto de incredulidad.

En el caso de las armas de fuego, existen unos discursos y unos actores securitizadores que a partir de la década de los noventa han buscado representar este tipo de dispositivos como amenazantes a la seguridad de los Estados y/o de los seres humanos, como se mencionó en los puntos anteriores. Cada uno de estos discursos han tenido diferentes grados de aprobación, por ejemplo, el discurso del tráfico ilícito de armas, atribuido a los grupos armados ilegales, a la delincuencia transnacional y a las bandas de narcotraficantes ha tenido una gran aceptación a nivel global; de hecho, este fenómeno ilícito ha sido objeto de los primeros acuerdos internacionales de regulación y control, en los cuales, es reconocido como un problema de dimensiones globales, por la mayoría de Estados. Este discurso le atribuye al tráfico ilícito la capacidad de potenciar la violencia y de incrementar el potencial defensivo y de ataque de los grupos dedicados a la delincuencia transnacional organizada. Sin negar la capacidad de daño que pudiera tener el tráfico ilícito de armas, éste representa solamente una pequeña parte del mercado legal de armas de fuego. No obstante, el discurso que lo posiciona como amenaza, genera una cadena causal corta y clara, en la cual el tráfico ilícito es igual a delincuencia y criminalidad, lo que ha facilitado su posicionamiento.

Por su parte, el discurso securitizador que vincula a las armas de fuego con su capacidad para generar violencia en las sociedades ha encontrado una mayor resistencia para ser aceptado, pese a que ha construido la amenaza de la violencia armada de manera sólida, mostrando evidencias objetivas. No obstante, este discurso no ha logrado construir un enemigo claramente identificable. En otras palabras, aunque se conoce que las armas de fuego generan, aproximadamente el 60% de las muertes violentas, y provocan entre 2 y 7 millones de víctimas no letales, en todo el mundo, es difícil atribuir la autoría de esta violencia a un solo actor (o a un enemigo claramente identificable) y ha sido muy complicado lograr acuerdos internacionales para reducir la violencia armada. Esta realidad muestra que el discurso que relaciona a las armas con la

violencia ha tenido más dificultad para ser aceptado que el discurso del tráfico ilícito, lo que ha implicado que los actores securitizadores hagan un enorme esfuerzo para posicionar este acuerdo a nivel global.

En definitiva, la amenaza no es un objeto que se puede analizar en sí mismo, es una relación que debe ser analizada entre las partes que perciben la inseguridad y entre quienes la promueven, cuya dinámica es visible incluso desde los conceptos y definiciones.

Un acercamiento a las armas de fuego como amenaza muestra que la caracterización de estos dispositivos ha estado fuertemente politizada, esto ha impedido, que exista una definición universalmente aceptada por todas las partes involucradas en su control. De hecho, algunos actores como los activistas a favor de las armas o los productores y comercializadores, diferencian entre las armas de uso civil (para casa y deporte) de las armas de uso militar (como ametralladoras, lanzagranadas, cañones, entre otros). Otros actores, principalmente los Estados, diferencian entre armas legales e ilegales, según el tipo de autorización de tenencia y porte que concedan. Estos desacuerdos tienen implicaciones importantes en términos analíticos, pero también en el diseño de políticas públicas globales y nacionales, puesto que afectan a intereses militares, económicos y sociales.

En este trabajo se toma la definición que consta en el Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre Armas Pequeñas, que fue preparado a pedido del Secretario de la Asamblea General de Naciones Unidas en el año de 1997. Se adopta esta clasificación porque su uso se ha ido estandarizando en trabajos académicos y en informes internacionales. Según esta propuesta, se considera como “armas pequeñas” a los revólveres y pistolas automáticas, fusiles y carabinas, metralletas, fusiles de asalto, y ametralladoras ligeras (Asamblea General, 1997: 11-12)¹⁰.

¹⁰ En el mismo informe, se definieron también las armas denominadas como “ligeras”. Este tipo de dispositivos fueron incluidos en el Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas, de 1991, con lo cual se podría decir que fueron ‘securitizadas’ antes que las armas pequeñas e incluso antes de las minas antipersonas, razón por la que no se incluyen en este trabajo.

Adicionalmente, la ONU incorporó la descripción de municiones y explosivos, como “cartuchos (balas) para armas pequeñas; obuses y misiles para armas ligeras; contenedores móviles con misiles u obuses para sistemas antitanques y antiaéreos no automáticos; granadas de mano antipersonal y antitanques; minas terrestres; explosivos (Asamblea General, 1997: 11-12). Las municiones son importantes porque constituyen el dispositivo indispensable para el uso y el funcionamiento de las armas de fuego; sin

Es importante mencionar que esta propuesta de definición es problemática porque es incompleta, incluso anticuada para la realidad actual del mundo de las armas. Efectivamente, deja de lado las armas de fabricación artesanal, las armas no letales,¹¹ incluso las armas de impresión 3D (casi completamente elaboradas en plástico, lo cual hace que las máquinas detectoras de metales no puedan descubrirlas). No obstante lo dicho, esta definición permite fijar una referencia, reconocida a nivel global, que delimita el campo de análisis en este trabajo.

Además de la inexactitud que rodea la correcta definición de las armas de fuego, existen un sinnúmero de dimensiones problemáticas relacionadas con su proliferación en las sociedades, tanto en manos de civiles como de militares y policías. Por ejemplo, la existencia de mercados negros y grises relacionados con el comercio legal de armas, el vínculo entre criminalidad y armas de fuego, el incremento de la producción legal de armas, los excedentes de armas en las instituciones de la fuerza pública, los subregistros de armas de fuego, la posesión civil, la violencia armada, entre muchos otros. Toda esta gama de amenazas vinculadas a las armas de fuego afectan de distintas maneras a todas las regiones del mundo, razón por la cual ha sido muy difícil la consolidación de un solo discurso securitizador que posicione exitosamente un solo objeto referente.

El objeto referente de la seguridad

La designación de objeto referente de la seguridad se refiere a aquellas personas cuya supervivencia está en riesgo por la presencia de una determinada amenaza. En la teoría convencional, el Estado ha sido generalmente el objeto referente, también y menos abiertamente lo han sido las naciones; no obstante, casi cualquier cosa podría ser designada bajo amenaza existencial (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998: 36).

Para la Escuela de Copenhague, el Estado es el principal objeto referente de la seguridad, aunque también lo pueden ser los actores no estatales. No es que la seguridad

embargo, estas se encuentran casi completamente desreguladas y desseguritizadas en el plano internacional y en muchos países. Este ocurre pese a que representan la parte más importante del comercio mundial de armas de fuego, es decir, el 50 % de un total de 8,5 mil millones de dólares anuales (Muggah, 2012. *Disrupting Illicit Arms*. En *Infosummit 2012*. <https://goo.gl/tGwmzc>). En este trabajo, se hará referencia a las municiones, sin embargo, estas no son el objeto de estudio.

¹¹ Las armas no letales son dispositivos “explícitamente diseñados y primariamente empleados para incapacitar personal o material y minimizar las muertes, daños permanentes al personal, y daños no deseados a la propiedad y al ambiente” (Small Arms Survey, 2003: 25).

se trate solo acerca del Estado (pese a que es cierto que es el actor al que más usualmente se refiere la seguridad); tampoco es cierto que la seguridad es igualmente accesible para todos, de hecho, muchas veces los actores no estatales, como los movimientos sociales, las ONG y las personas, tienen dificultad para garantizar su propia seguridad. Esto significa que hay un sesgo en que el Estado es todavía privilegiado como el protagonista históricamente mejor securitizado.

La designación del objeto referente tiene mucha influencia sobre el éxito o el fracaso de un movimiento securitizador. Por ejemplo, los intentos de construir a toda la humanidad como un objeto referente de la seguridad, generalmente son poco exitosos. Solamente durante el período de Guerra Fría, cuando la amenaza de una guerra nuclear estuvo en su apogeo, la humanidad en su conjunto fue entendida por la comunidad internacional como el objeto a ser protegido o securitizado; por fuera de este contexto específico, la amenaza a la supervivencia de la humanidad ha sufrido grandes dificultades para ser aceptada. Esto ocurre porque, al ser la amenaza un fenómeno perceptivo y psicológico, no todas las personas del planeta, perciben y asumen las amenazas de la misma manera y con la misma intensidad, registrándose grandes diferencias entre una latitud y otra. En el caso de las armas de fuego esta proposición es clara. Distintos discursos securitizadores han intentado posicionar tanto al ser humano como el objeto de referencia amenazado por las armas fuego, debido a su capacidad para potenciar la violencia y la criminalidad. Pese a que las cifras respaldan la existencia efectiva de una amenaza contra los seres humanos, en forma de violencia armada, esta designación no ha logrado convocar de manera unívoca a la comunidad internacional, como ya se ha mencionado. En efecto, esta amenaza ha tenido una mayor aceptación en el ámbito regional, especialmente en continentes como África y América Latina, lugares en los que se registran elevadas tasas de violencia armada; mientras que en las regiones donde este problema es menos visible, la aceptación de esta amenaza ha tenido mayores dificultades para ser aceptada.

No obstante, cuando el Estado (o todos los Estados) han sido nominados como objetos referentes de la seguridad. En este caso, los discursos securitizadores han enfatizado en la amenaza que representa el tráfico ilícito de armas, en términos de pérdida del monopolio de la violencia legítima (poner otros argumentos). Esta argumentación ha tenido un mayor éxito relativo en los foros internacionales, donde se

ha logrado la suscripción de los primeros acuerdos internacionales para controlar esta problemática.

Metodología

La securitización es un marco analítico que remueve del campo de lo objetivo al análisis de la seguridad (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998: 33) y, por tanto, abre la posibilidad de entender la amenaza como una construcción (inter)subjetiva y también como un proceso político. Esto plantea que una medida objetiva para la seguridad nunca puede reemplazar el estudio de los procesos de securitización, porque la seguridad tiene una condición política (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998: 32), cuya interpretación requiere del uso de métodos cualitativos. Siguiendo este lineamiento, para analizar el proceso de securitización de las armas de fuego en Ecuador, se diseñó una estrategia metodológica de orden cualitativo, que comprende el estudio de caso utilizando el método de análisis de discurso y de manera subordinada el análisis de contenido.

El estudio de caso permite el análisis intensivo de una sola unidad, lo cual facilita la formulación de inferencias sobre una clase más amplia de unidades similares (Gerring, 2004). Por esta razón, entre otras, ha sido la estrategia metodológica preferida por los investigadores del campo securitización (Balzaq, 2011: 32). Ahora bien, la Escuela de Copenhague recomienda la selección de casos exitosos de securitización (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998: 39). Esta recomendación deriva en la pregunta de ¿cuándo un proceso de securitización puede ser considerado exitoso? Para algunos autores, el éxito de un proceso de esta naturaleza requiere que haya de una audiencia que legitime el discurso formulado por el agente securitizador y la adopción de nuevas medidas de emergencia para enfrentar la amenaza existencial (Balzacq, 2011). Para otros autores, la securitización es exitosa cuando la politización extrema de un asunto, que antes no representaba una amenaza existencial, ha generado la adopción de nuevas normas o reglas del juego (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998). En otras palabras, mientras unos autores atribuyen el éxito del proceso a la legitimación de la audiencia, otros enfatizan en la importancia del cambio de reglas.

En esta tesis, se seleccionó el caso del proceso de securitización de las armas de fuego en Ecuador, durante el período 2007-2016, debido a que plantea el dilema de si este fue exitoso o no. En efecto, este caso muestra que existió un movimiento

seguritizador por parte del Estado, que no ha tenido una resonancia significativa en la sociedad, pero que logró cambiar formalmente las reglas del juego. Lo ocurrido en Ecuador muestra que el Estado, a partir del año 2007, impulsó un discurso securitizador de las armas de fuego y también la adopción de nuevas y más estrictas reglas de juego, las cuales son tardías en relación con lo ocurrido en el contexto internacional y que además se han flexibilizado con el tiempo. Sin embargo, la sociedad no ha legitimado el cambio de reglas promovido por el Estado, pero tampoco se ha mostrado contraria a estas. El estudio de este caso, que puede ser clasificado como simple porque involucra una sola unidad de análisis, facilita la aplicación y explicación de la teoría de la securitización y, adicionalmente, permite sacar inferencias sobre el peso de la audiencia en el éxito o fracaso de los procesos de securitización.

Ahora bien, para estudiar este caso, se utilizará una combinación de técnicas que incluyen el análisis de discurso y el de análisis de contenido y también el rastreo de procesos. En primer lugar, esta tesis reconstruye el contexto histórico y social de producción y reproducción del discurso securitizador de las armas de fuego a escala internacional y regional. Para cumplir con esta tarea, se utilizó el análisis de discurso y de contenido. Para el análisis del caso ecuatoriano, se hizo un rastreo histórico del proceso de securitización de las armas, que incluye la reconstrucción de toda la normativa nacional emitida para regular el comercio legal e ilegal de armas, así como su porte y tenencia, desde el año de 1963 hasta la actualidad, poniendo énfasis en lo ocurrido a partir del año 2007, cuando se inicia propiamente el movimiento securitizador.

El análisis del discurso permitió configurar el contexto internacional en el cual apareció el discurso securitizador. Se trabajó desde la comprensión de que el discurso es la producción textual que se genera en una situación comunicativa determinada, que refleja la construcción del mundo como objeto, por parte del sujeto y que también puede constituir una práctica social (Mendizábal, 1999: 119- 123). Esta caracterización nos remite al discurso como un recurso sociocultural, activado por las personas en la construcción de un significado sobre su mundo y sus actividades (O'Tuathail y Agnew, 1992: 192-193), y también como práctica, en tanto estructuras de significado en uso (Laffey y Weldes cit. en Balzaq, 2010: 39).

El medio convencional en el que se materializa el discurso es el texto, el cual se refiere a una variedad de signos, incluyendo expresiones escritas y habladas, símbolos, imágenes, gestos y música, con capacidad de transmitir significado, en un contexto determinado (Mendizábal, 1999). Además, el discurso es el lugar de aparición de los significados y significantes, producidos en una construcción histórica específica, y que registran la estructura de las relaciones de poder de sus enunciadores. Por lo tanto, el objetivo del análisis del discurso es develar la significación de los textos construidos por los diferentes actores, en contextos determinados.

En esta investigación, el análisis del discurso está basado principalmente en documentos escritos, libros, artículos, leyes, acuerdos internacionales, informes de las sesiones de la Asamblea General de la ONU, entre muchos otros. Este análisis ha sido complementado por entrevistas a actores clave, cuyas respuestas han reforzado significativamente la posibilidad de interpretación del discurso. Las conversaciones con actores, que de distintas maneras participaron en este proceso de securitización permitió captar el contexto en el que el tema de las armas de fuego fue construido como una amenaza por diferentes agentes securitizadores y muestra también la competencia en estos actores por posicionarlas.

Por su parte, el método de análisis de contenido tiene los objetivos similares a aquellos del análisis del discurso. Su objetivo es arrojar luz sobre las formas en que los agentes usan o manipulan símbolos y significados (Balzacq, 2011: 51). Este método analiza unidades textuales puntuales, como palabras, oraciones, párrafos o temas, que son extraídos de los materiales que el investigador tiene disponibles, para lo cual puede recurrir al uso de programas informáticos que simplifiquen la codificación de los textos, el conteo de palabras y de sus reiteraciones. Cuando los investigadores optan por esta estrategia, enfatizan en la importancia de contar palabras, especialmente las que más se repiten, de relacionarlas entre sí, y clasificarlas con códigos, con conceptos y/o marcos interpretativos. En este trabajo el análisis de contenido se utilizó para analizar específicamente los textos existentes sobre las problemáticas asociadas a las armas de fuego en América Latina. Su uso contribuyó a mostrar algunos sesgos en los encuadres generados, en especial aquellos relacionados a los discursos del tráfico ilícito de armas en la región.

Finalmente, en esta investigación se recurrió al método de rastreo histórico de procesos, para analizar el origen y evolución de la seguritización de las armas de fuego en Ecuador. Este método tiene como objetivo identificar el proceso causal intermedio – la cadena causal y el mecanismo causal– entre una o varias variables y el resultado de su interacción.¹² Para el estudio de la seguritización, el rastreo de procesos es un método útil para descubrir qué variables intervienen en los movimientos de seguritización y cómo su articulación genera un resultado X, tanto cuando son exitosos como cuando no lo son. También son útiles para identificar la cadena de eventos que desemboca en la construcción de una amenaza.

El seguimiento de procesos es uno de los métodos menos utilizados para el análisis de la seguritización, debido a que se asocia constantemente con las metodologías positivistas, que se consideran incompatibles con la epistemología post-positivista e interpretativa dentro de la que se enmarca el cuadro analítico de la seguritización (Balzacq, 2011: 46). No obstante, en el caso del cual se ocupa esta investigación, dada la prominencia del Estado como agente seguritizador y la reducida interpelación de distintos sectores de la sociedad, a cambio de reglas en materia de control de armas, no es posible hablar de una competencia entre diferentes formaciones discursivas que se enfrentan entre sí. Por tanto, se decidió la reconstrucción de la cadena de eventos que fueron modificando las políticas de control de armas, primero endureciéndolas y después flexibilizándolas, así como la identificación de sus formas de interacción con la sociedad.

Técnicas de investigación

En este trabajo se identificó a los actores que de manera inédita llamaron la atención sobre diversos tipos de conflictividad social (cotidiana, política, económica) que se articula en torno a las armas de fuego. Con este fin, se hizo un rastreo de los primeros textos producidos al respecto. Los trabajos analizados mostraron el proceso de conformación de una comunidad epistémica sobre armas de fuego, que surgió de un

¹² Para clarificar este punto: en las relaciones internacionales y en la política comparada, las investigaciones están llenas de afirmaciones y de hipótesis que no especifican el proceso causal que genera un resultado específico. Para ilustrar esto, el ejemplo de la hipótesis de la paz democrática es útil. En efecto, la escuela que formuló esa “ley” planteó que los Estados democráticos eran menos propensos a pelear entre sí, o rara vez lo hacen. Si bien sus formuladores presentan varias ideas como posibles explicaciones de este fenómeno, no hicieron un rastreo detallado de procesos, en casos individuales, para evaluar si hay evidencia de una cadena causal implicada por estas hipótesis (George y Bennett, 2005), dejando sin responder la pregunta del ¿por qué?

grupo de expertos en análisis y formulación de políticas internacionales de control de armas convencionales y nucleares. Entonces, una vez amainada la amenaza nuclear, varios académicos comenzaron a interesarse por los impactos negativos de la proliferación de armas pequeñas, en distintas regiones del mundo, convirtiéndose en un actor relevante. Es importante mencionar que en el seno de la naciente comunidad enfocada en las armas de pequeñas hubo tensiones conceptuales y prácticas, especialmente entre los grupos enfocados en el control de armas de fuego en los países desarrollados y las organizaciones involucradas en procesos de desarme en contextos de posguerra. Eventualmente, estos dos grupos encontraron puntos de convergencia, pero al primero le costó entender que para el segundo no era solamente un tema de mejorar las leyes y controles sino que se trataba de construir un sistema de gobernabilidad democrática con seguridad.

Por otra parte, algunos textos publicados especialmente a partir del año 2001, es decir, después de la firma de los primeros acuerdos internacionales de control de armas, referenciaron enfáticamente la importancia de las organizaciones no gubernamentales internacionales en la promoción de estos primeros instrumentos globales de control. A diferencia de la comunidad epistémica¹³, cuyo antecedente estaba en el control de armas nucleares, muchas de estas organizaciones se originaron en la campaña internacional de desminado humanitario, contra las minas antipersonal. De la revisión de esta literatura, se pudo deducir que existían también múltiples organizaciones locales, sin recursos para financiar investigaciones de gran impacto, que también habían impulsado la securitización de las armas localmente, pero que habían sido menos documentadas. La diversidad y el gran número de organizaciones existentes, así como la dificultad para acceder a ellas, hizo que la investigación se concentrara en la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas (IANSA, por sus siglas en inglés), que es la red que agrupa a la mayor cantidad de ONG de todo el mundo, que trabajan en contra de la violencia armada. Para analizar el papel de este actor enunciador de un discurso securitizador, estudiaron sus redes sociales, sus campañas en contra de la violencia

¹³ Las comunidades epistémicas son redes socialmente reconocidas basadas en el conocimiento. Su autoridad se funda en el saber experto, así como en su voluntad de ejercerlo, lo cual les concede un papel decisivo en las interacciones sociales que producen y reproducen las construcciones de este conocimiento sobre la realidad. Estas comunidades son relevantes en la construcción de la política mundial (Antoniades, 2003: 21-38), y en el caso de la securitización de las armas de fuego, como se muestra más adelante.

armada, sus publicaciones, e incluso se entrevistó a Rebecca Peters, exdirectora de IANSA.

La literatura analizada también permitió identificar la relevancia de algunos Estados, pequeños y medianos, en la promoción de iniciativas internacionales para enfrentar los impactos negativos de las armas de fuego. Estos Estados levantaron su voz ante la Asamblea General de Naciones Unidas, y lograron incluir por primera vez a las armas de fuego en las sesiones especiales dedicadas al desarme, que originalmente estaban destinadas al desarme nuclear. Para investigar el papel de estos actores, se revisaron las actas levantadas por la Asamblea General y por la Comisión Económica y Social de Naciones Unidas, entre 1994, año en el cual se incluyó a las armas de fuego en la agenda de la ONU, y 2001, momento en el que se suscribieron los primeros acuerdos internacionales de control de armas. En este trabajo se destaca la participación de algunos Estados africanos y latinoamericanos que habían recibido grandes flujos de armas de fuego durante la Guerra Fría, como una estrategia geopolítica.

Después de identificar los actores securitizadores, se procedió a realizar un análisis de sus discursos. Al estudiar la estructura narrativa y la retórica de los discursos producidos por estos actores, fue posible identificar la lógica argumental de los postulados y clasificarlos por encuadres discursivos. Como resultado se identificaron cuatro grandes encuadres: el tráfico internacional ilícito de armas, el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y la salud pública.

Para identificar estos marcos discursivos, en primer lugar se investigaron los orígenes de la industria de armas de fuego, específicamente, la retórica política y militar que la promovió en determinadas regiones del mundo durante varios siglos. En esta se identifica cuál era la percepción política respecto a la utilidad o nocividad de la presencia de armas en una sociedad y para un Estado. El resultado muestra que esta industria fue fomentada por muchos gobiernos, principalmente europeos y norteamericanos, tanto dentro de sus Estados como en otras regiones geográficas, con fines militares y comerciales. En este contexto, las armas de fuego no fueron vistas como una amenaza de ningún tipo y, por tanto, no estuvieron sujetas a ninguna regulación internacional. Es apenas a finales del siglo XX, que algunas ONG pro control de armas y varios Estados miembros de la ONU hicieron diagnósticos sobre los

problemas relacionados con la proliferación de armas pequeñas y pronosticaron las consecuencias sobre los derechos humanos, la salud pública y las violaciones al derecho internacional humanitario que ocasionaría la falta de intervención para contener esta proliferación. Después de realizar este análisis, en este trabajo se muestra cómo el discurso que posiciona el tráfico internacional ilícito de armas pequeñas logró imponerse por sobre los otros discursos¹⁴.

En esta investigación también se muestra cómo las armas de fuego se construyeron como amenaza en la región latinoamericana, quiénes fueron los actores que participaron en este proceso y sus discursos. Es importante destacar que el estudio de la securitización de las armas de fuego a escala internacional genera un gran paraguas para la comprensión de los orígenes de este proceso, no obstante, lo que ocurre en América Latina tiene particularidades históricas, geopolíticas, sociales, incluso económicas, que requieren ser abordadas para una mejor interpretación del caso ecuatoriano. Con esta lógica, se investigaron los actores que intervinieron en el proceso de securitización de las armas de fuego en la región y se analizó el contenido de su discurso. Como resultado se determinó que Estados y organizaciones no gubernamentales fueron los actores más relevantes en el proceso de construcción de las armas de fuego como amenazas, y se mostró que en la región, los argumentos y los contenidos de sus discursos apelan al tráfico ilícito como principal desafío y, en menor medida, a la centralidad de la violencia armada, reeditando la competencia discursiva internacional.

Para estudiar los Estados como agentes securitizadores y sus discursos se reconstruyeron las normas y los compromisos regionales acordados por estos actores para el control de las armas de fuego. El análisis de estos documentos facilitó la identificación de las prioridades estatales y subregionales, así como los avances, retrocesos y estancamientos sufridos en el proceso de construir un marco jurídico de control. Por su parte, para estudiar las ONG, se buscó a las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la lucha contra la violencia armada en América Latina y/o al control de las armas de fuego. Dada la cantidad de organizaciones latinoamericanas

¹⁴ En efecto, el interés en el comercio internacional ilícito incluso ha invisibilizado las consecuencias negativas del comercio ilegal de armas de fuego al interior de los países. Esto ocurre en parte porque reconocer esta problemática requiere que los gobiernos admitan su cuota de responsabilidad en la falta de controles internos, y también implica que dejen de culpar exclusivamente a lo que viene desde afuera.

vinculadas a este tema, y la imposibilidad de identificar a todas, se decidió concentrar la investigación en torno a las organizaciones miembro de la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE), que además es el brazo de IANSA en la región. Se revisaron los trabajos, informes, libros, artículos, campañas de sensibilización producidas por estas. Con la ayuda de un programa de procesamiento de datos denominado Atlas.ti, se analizó el contenido de toda la información recopilada, basado en la contabilización de palabras, en sus reiteraciones, y también en función de las relaciones entre unos términos y otros. Finalmente, a diferencia de lo que ocurre en el contexto internacional, en América Latina existe una débil e incipiente comunidad epistémica interesada en el estudio de estas temáticas.

Finalmente se rastreó el proceso de securitización de las armas en Ecuador, durante el período 2007-2016. El objetivo de esta sección es reconstruir la cadena de hechos, políticas y normas que, desde la primera ley de armas en 1963, derivaron en la adopción de una serie de medidas de emergencia que demuestran la progresiva prioridad política que ganaron estos instrumentos para el gobierno y el desinterés de la población aludida por los efectos negativos de la violencia armada. Este estudio muestra datos, situaciones y decisiones relacionadas con las políticas de control de las armas que previamente no habían sido analizadas, gracias a la posibilidad de acceder a datos oficiales inusualmente disponibles. Las fuentes utilizadas para esta sección son principalmente documentos y estadísticas oficiales, la legislación ecuatoriana y normativas conexas (reglamentos, decretos, acuerdo ministeriales, entre otros) y agendas de seguridad, cuyo análisis incorpora una perspectiva histórica. Estos datos se complementan con otras fuentes primarias, como entrevistas a personajes clave tanto del sector oficial, como a miembros de organizaciones no gubernamentales. Este caso muestra un proceso de securitización tardío, en relación con lo ocurrido en el sistema internacional y también en América Latina, e inestable, cuyos resultados se prestan a lecturas contradictorias.

Conclusiones

La teoría convencional de las relaciones internacionales ha privilegiado el estudio del papel de las armas nucleares, convencionales y de destrucción masiva en la seguridad nacional e internacional, en detrimento del papel político y estratégico que han jugado las armas de fuego en el equilibrio de poder. Esto ha sido consecuencia de la gran

influencia que ha ejercido el discurso realista de la seguridad, el cual equipara la defensa con la seguridad, prioriza el uso de la fuerza en las relaciones entre Estados, y privilegia el análisis del comportamiento de las grandes potencias y el tipo de armas que estas construyen y tienen a su alcance para utilizar en su política exterior y en el juego político por el equilibrio de poder.

Sin embargo, las armas de fuego también desempeñaron un papel importante en las relaciones internacionales y en la lucha por el equilibrio de poder, especialmente durante el período de bipolaridad. El discurso de la teoría convencional, al promover las alianzas estratégicas entre Estados periféricos y las grandes potencias, como un asunto de seguridad nacional e internacional, justificó indirectamente el intervencionismo de los Estados grandes en la política interna de los más pequeños. Esto abrió la puerta para que tuviera lugar un importante flujo de armas de todo tipo, desde los países del centro hacia los países periféricos. En algunos casos, como en Centroamérica, África y en ciertas regiones de Asia, como Afganistán, implicó la inundación de sus territorios con armas de fuego.

No obstante, desde la perspectiva realista, la proliferación de armas de fuego y el crecimiento de la violencia armada en el mundo no constituyeron un problema de seguridad, por su reducida capacidad para alterar el equilibrio de poder de manera inminente, en comparación con las armas nucleares y las de destrucción masiva. Apenas con el fin de la Guerra Fría, y con la devaluación del concepto realista de seguridad nacional e internacional, emergieron nuevas aproximaciones teóricas que permitieron la visibilización de las armas de fuego como un desafío a la seguridad, en referencia principalmente al ser humano. Estas aproximaciones, al contestar la supuesta objetividad que se atribuía la teoría convencional, pusieron sobre la mesa la posibilidad de analizar la seguridad y también la amenaza, en función de nuevos referentes –no estatales- como procesos y como construcciones intersubjetivas y como disputas políticas.

En esta tesis se propone que el constructivismo de las relaciones internacionales, y específicamente el marco analítico de la seguridad, constituyen perspectivas idóneas para analizar cómo las armas de fuego pasaron de ser dispositivos inocuos para la seguridad a convertirse en una amenaza para los seres humanos y también para los

Estados. Desde la óptica de este trabajo de investigación, el constructivismo abre la posibilidad de analizar la intervención de actores no convencionales en los procesos de construcción de la seguridad, como los Estados pequeños, las comunidades epistémicas, y las organizaciones no gubernamentales. Además, permite ver las particularidades de cada uno de estos actores, las cuales son evidentes en sus discursos securitizadores y también en los distintos niveles de análisis que se aplican en este trabajo: internacional, regional y nacional.

Finalmente, la combinación de métodos de investigación propuesta (análisis de discurso, análisis de contenido y el rastreo de procesos) permite visibilizar la transformación, a lo largo de un período de tiempo, de los significantes y significados de las armas de fuego, en el contexto de los discursos de seguridad, tanto en plano internacional, como en la región latinoamericana y en Ecuador. El caso de estudio referido al Ecuador, permite evaluar si efectivamente un proceso de securitización tuvo lugar o no, cómo se produjo y por qué, visibilizando la cadena de hechos que permitieron un cambio en las reglas del juego imperantes.

CAPÍTULO II

LA SEGURITIZACIÓN DE LAS ARMAS DE FUEGO EN EL NIVEL INTERNACIONAL: LOS ACTORES SEGURITIZADORES Y EL IMPULSO INICIAL

Introducción

Desde el momento de su creación, las armas de fuego se popularizaron en todo el mundo, lo cual generó efectos positivos y negativos. Si bien, originalmente estos dispositivos fueron útiles en la guerra y en la cacería de animales, pronto se convirtieron en artefactos potenciadores de la violencia, dentro y fuera de los contextos bélicos, de tal suerte que a finales del siglo XX, comenzaron a ser vistos como una amenaza a la seguridad humana. Ahora bien ¿qué actores hicieron posible que las armas de fuego se muestren ante la comunidad internacional como una amenaza?

Los problemas globales pueden ser vistos como construcciones sociales, en las cuales participan un conjunto amplio de actores estatales y no estatales (Finnemore y Sikkink, 1998; Keck y Sikkink, 1999; Laurence y Stohl, 2002). Las amenazas a la seguridad suelen ser leídas de la misma manera, es decir, como procesos sociales acotados en un tiempo y espacio. Por su parte, el proceso de securitización de las armas de fuego también es posible entenderlo como una construcción social; de hecho, estas armas se convirtieron en una amenaza a la seguridad después de que múltiples actores internacionales inicien un largo y dinámico proceso de posicionamiento y encuadre como artefactos amenazantes de la humanidad. Siguiendo esta premisa, este capítulo se concentró en el análisis del impulso inicial que dio paso a la securitización de las armas de fuego en el nivel internacional. En otras palabras, se centró en los actores cuyas acciones dieron como resultado la inscripción de las armas de fuego en la agenda de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Además, identifica como actores securitizadores a la comunidad académica de control de armas, a las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales (ONGI), y a un conjunto de Estados pequeños¹⁵ fuertemente afectados por la proliferación de las armas de fuego y

¹⁵ Más allá de las consideraciones objetivas, como territorio, población o recursos naturales, que pueden ser elementos discutibles al clasificar un Estado por su tamaño, en este trabajo se sostiene que los Estados pequeños pueden clasificarse como tales cuando tienen poca confianza en generar impactos en los acontecimientos mundiales (Keohane, 1969: 296; Hey, 2003); cuando no pueden disuadir o enfrentar las

por elevados niveles de violencia armada. Este análisis, sirve como un marco histórico y político general y también como un antecedente al conjunto de temas que se analizan en esta tesis.

Este capítulo inicia con una sección dedicada a la comunidad académica internacional, a la cual, también se alude como comunidad epistémica, en referencia a las redes socialmente reconocidas basadas en el conocimiento experto. Su autoridad se funda en el saber especializado sobre un tema, así como en su voluntad de utilizarlo, lo cual les concede un papel decisivo en las interacciones sociales que construyen y deconstruyen el conocimiento existente sobre la realidad y sus partes. Para autores como Andreas Antoniadis, las comunidades epistémicas son relevantes en la construcción de la política local y global (Antoniadis, 2003: 21-38). En el caso de las armas de fuego, la comunidad epistémica fue la primera en desatar su proceso de securitización, porque ésta fue capaz de construir la base de conocimiento utilizada por otros actores, como fundamento para adoptar ciertas medidas de emergencia para enfrentar la amenaza. Esta revisión se basa en la recolección de los textos escritos sobre el problema de las armas de fuego, a lo largo de la década de los noventa, antes de la suscripción de los primeros acuerdos internacionales.

En la segunda sección, se identificó a las organizaciones no gubernamentales, tanto internacionales (ONGI) como locales (ONG), como otro de los actores securitizadores de las armas de fuego. Su relevancia, en el caso específico del que se ocupa este trabajo (así como en muchos otros), se debe a que son éstas quienes articulan las discusiones entre la sociedad y el Estado, y son éstas quienes tienden a moderar a la oposición en las negociaciones con los actores oficiales (Kaldor, 2003: 588). En este trabajo, se describen ONGI que proponían, desde distintas ópticas, la creación de políticas internacionales de control de armas de fuego, su relación con la comunidad epistémica y también su acceso al foro de Asamblea General de las Naciones Unidas. Se enfatiza en la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas, porque es la red que agrupa la mayor cantidad de organismos no estatales del mundo, trabajando este tema. Probablemente el papel de las ONGI en la construcción de las normas internacionales

agresiones de otros países y necesitan ayuda para procurarse seguridad (Rothstein, 1976: 29); o cuando no son percibidos como amenazantes para su entorno (Goetschel, 1998: 13).

de control ha sido uno de los aspectos más analizados en lo que respecta al proceso de visibilización de las armas de fuego en la comunidad internacional. En este punto se recogen estos análisis, y se los coteja con información primaria resultante de documentos producidos en la Asamblea General de la ONU y con información producida por estas organizaciones.

En la tercera sección se analiza de qué manera los Estados pequeños han contribuido en la creación de las normas internacionales para el control del tráfico ilícito de armas. En este apartado se toman los casos de Malí, en África, que junto con otros países de la región occidental de ese continente, impulsaron la discusión sobre las armas pequeñas en la agenda de la ONU. También se recoge la experiencia centroamericana, cuyos programas de desarme fueron pioneros. Finalmente, este capítulo cierra con unas conclusiones orientadas a destacar los aportes más relevantes de cada uno de los actores que participaron en el proceso de securitización de las armas de fuego durante la década de los noventa.

La comunidad epistémica y el conocimiento experto

Durante las décadas de los setenta y los ochenta aparecieron los primeros artículos académicos que hablaban específicamente del tráfico ilícito de armas de fuego. Estos trabajos fueron esporádicos y escasos, por tanto, no se puede sostener que en esas décadas se hubiera construido un cuerpo significativo de conocimiento sobre las armas pequeñas. Sin embargo, a inicios de la década de los noventa proliferaron los trabajos académicos sobre estos dispositivos, lo que generó el impulso inicial para la conformación de una comunidad epistémica amplia capaz de influir sobre los agentes securitizadores y sus discursos. Los primeros acercamientos a las problemáticas derivadas de la proliferación de armas de fuego fueron estudios de caso en determinados países de África, Asia y América Latina, en los cuales se resaltaba la vinculación entre armas de fuego y violencia. Progresivamente aparecieron nuevos estudios que evidenciaron la falta de controles internacionales respecto a las transferencias ilícitas de armas y su impacto sobre la estabilidad política, especialmente en aquellos países con conflictos internos, o que recientemente se habían descolonizado (García, 2006). Para 1994, la cuestión de las armas pequeñas era un tema solo de académicos e investigadores interesados en el comercio de armas, que estaban documentando las consecuencias nocivas de su proliferación. Sin embargo, rápidamente creció el interés

por estudiar esta problemática y por promover la adopción de medidas globales que frenaran sus múltiples impactos negativos.

Orígenes

Apenas en los años setenta, algunos trabajos académicos mostraron una incipiente preocupación por la proliferación de las armas de fuego, y comenzaron a esbozar reflexiones marginales respecto a las causas de este fenómeno (Dubos, 1974; Eide, 1976; Albrecht et al, 1976; Cahn y Kruzel, 1977). Estos textos se caracterizaron por plantear los siguientes argumentos: a) Las transferencias de armas de todo tipo, desde el centro hacia la periferia constituyen un mecanismo de extensión de las relaciones de poder en el sistema internacional. En otras palabras, incluso las transferencias de armas pequeñas respondían a los objetivos geopolíticos de las potencias militares en las naciones receptoras; b) la proliferación de armas en la periferia tiene lugar en un contexto de bonanza económica mundial debido al *boom* petrolero, y c) la inversión en armamento por parte de los países del Sur implicaba una menor inversión en desarrollo. A continuación se explican cada uno de estos argumentos.

Respecto a las relaciones de poder en el sistema internacional, estos textos sostenían que a partir de la Segunda Guerra Mundial se activaron las transferencias de armas desde los países industrializados hacia los países en desarrollo y que la mayoría de dispositivos enviados eran armas de fuego. Además, estos trabajos planteaban que la venta internacional de armas estaba vinculada con los intereses geopolíticos imperantes en distintos momentos históricos. En efecto, durante la Segunda Guerra Mundial, estas ventas se orientaron a frustrar cualquier iniciativa independentista, especialmente en África y Asia; mientras que durante la Guerra Fría, las transferencias de armas buscaban fortalecer la contención ideológica en zonas periféricas, consideradas estratégicas. También denunciaron que las transferencias de armas tuvieron importantes consecuencias internas para los países importadores, porque facilitaron los medios de represión de la población, lo cual contribuyó a la violación de los derechos humanos, a la inestabilidad política y a la conflictividad interna de gran parte de la periferia del mundo. En definitiva, los textos de esta época señalaron que los flujos de armas cumplían los intereses económicos de los comerciantes y de los productores, pero también eran útiles a los cálculos geopolíticos y coloniales de los gobiernos de las

potencias, así como a los objetivos políticos de gobiernos despóticos y autoritarios de muchos países del Tercer Mundo.

En segundo lugar, respecto a la relación petróleo-armas se planteó que el incremento de las transferencias de armas al Tercer Mundo fue el resultado del esfuerzo de las naciones productoras y exportadoras de armas -principalmente del primer mundo-, por recapturar sus petrodólares y por mejorar los déficit de su balanza de pagos. Con estos objetivos en mente, los gobiernos de los países industrializados “parecieron cerrar los ojos ante cualquier escrúpulo sobre las consecuencias a largo plazo de sus ventas” (Cahn y Kruzel, 1977: 36). Un efecto de esta estrategia fue el inicio de carreras armamentistas entre países vecinos. En tercer lugar, la literatura producida en los años setenta vinculó el gasto militar con el subdesarrollo y planteó que muchos gobiernos de Estados pobres priorizaban los gastos militares por sobre la inversión social, ya sea por encontrarse atrapados en una carrera armamentística o por requerir el uso de la fuerza para gobernar.

Finalmente, estos primeros aportes muestran que la comunidad epistémica de control de armas fue pionera en interesarse por los efectos negativos del mercado de armas. Si bien esta literatura no se concentró específicamente en las armas de fuego, sus reflexiones denunciaron que los flujos de estos pequeños dispositivos afectan desmesuradamente a los Estados más pobres, porque su compra desvía los recursos escasos del área social hacia el campo militar, potencian la violencia social y política, fortalecen el autoritarismo militarista y perpetúan la asimetría de poder en el sistema internacional.

Después de la Guerra Fría

La literatura especializada en armas de fuego comenzó a aparecer a fines de los años ochenta. El origen de estos textos se relaciona estrechamente con el contexto de cambios generados por el fin de la Guerra Fría, tales como la ampliación del horizonte conceptual de la seguridad nacional, el desplazamiento de la atención en las armas nucleares hacia las armas convencionales, el crecimiento de la violencia intraestatal, la proliferación del uso de armas pequeñas, el decrecimiento del número de guerras y la apertura de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para inscribir en su agenda la

preocupación por la relación entre armas de fuego y violencia (ONU, 1995; Karp, 2012; García, 2015; Laurence, 2014).

Muchas de las publicaciones sobre armas de fuego tuvieron lugar gracias al patrocinio de organizaciones no gubernamentales norteamericanas y europeas, como la Academia Americana de Artes y Ciencias (AMACAS), el Consejo Británico-Americano de Información de Seguridad (BASIC), Human Rights Watch (HRW), la Organización Pugwash, el Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), Bonn International Center for Conversion (BICC), Saferworld, International Alert, International Security Studies (ISS), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre muchas otras. Esta relación evidencia un fuerte vínculo entre las ONGI y la comunidad epistémica, que potenció el trabajo de ambos actores como agentes securitizadores, al menos en esta década.

Los trabajos mencionados generaron dos tipos de conocimiento experto: el de aquellos que tenían experiencia en el control de armas nucleares y el de quienes habían realizado trabajo de campo (Krause, 2001: 15; García, 2004; García, 2006). Estos dos tipos de aportes coincidían en dos asuntos fundamentales: que la proliferación de armas constituye un problema global y que hasta ese momento las armas pequeñas no estaban sujetas a ningún tipo de control regional o internacional, por lo cual requerían recibir atención urgente. Además, reforzaron la idea de que es necesario construir una nueva agenda de seguridad internacional, que sea capaz de reflejar los cambios en el mundo (Karp, 1993; Klare, 1995; Boutwell, Klare y Reed, 1995).

Los aportes del primer grupo fueron analíticos. Su principal argumento era que la característica más desestabilizadora del comercio de armas, después de la Guerra Fría, fue la proliferación de armas pequeñas y ligeras en manos de grupos insurgentes, su uso extensivo en los conflictos étnicos (Karp, 1993; 1994b) y que esta proliferación ocurría de manera inversa a la disminución del mercado de armas convencionales¹⁶ (Klare, 1995).

¹⁶ Entre los años 1993 y 2000, el comercio de armas convencionales registró una moderada tendencia mundial a reducirse (Grimmet, 2001).

El segundo grupo de expertos adquirió su experticia gracias a su trabajo en zonas conflictivas del Asia, América y África como Pakistán, Afganistán, Somalia, Colombia, Ruanda, entre muchos otros. Los relatos y los análisis propuestos por estos trabajos fueron más descriptivos y gráficos. Esta literatura coincidió con el primer grupo en los impactos negativos generados por la proliferación de armas de fuego, y en la necesidad de generar controles internacionales para el comercio de armas. Dentro de este grupo de expertos, los trabajos pioneros fueron los de Tara Kartha (1993) sobre la situación pakistaní, y de Christopher Smith (1993), cuya investigación denunció los efectos desestabilizadores de las transferencias de armas estadounidenses a la guerra afgana, sugirió enfáticamente trabajar en la localización de la fuentes de suministro y de la demanda de armas pequeñas en la región, además habló por primera vez del control de las municiones.

Aunque a menudo anecdótica y poco sistemática, la información que presentaron los investigadores de campo logró destacar de manera efectiva las consecuencias devastadoras de la proliferación de armas pequeñas y ligeras en diferentes áreas del mundo (García, 2004). Aunque estos trabajos no hicieron aportes teóricos consistentes -muchos no habrían pasado ningún filtro académico actualmente (Laurence, 1998) -, generaron un conocimiento empírico valioso, de gran utilidad para posicionar a las armas de fuego como una amenaza a la seguridad humana y para evidenciar la necesidad de adoptar medidas globales de control.

Principales aportes

Aunque en la actualidad existen miles de publicaciones relacionadas con estos dispositivos, sin embargo, apenas a mediados de los años 1990 aparecieron las primeras publicaciones sobre las causas y efectos de la proliferación de armas de fuego. Por ejemplo, en marzo de 1995, se publicó un informe financiado por el Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas (UNRISD) y por la International Alert, denominado *The Social Impacts of Light Weapons Availability and Proliferation*, de autoría de Christopher Louise. En este trabajo se exploraron los procesos sistémicos que facilitaron la proliferación de armas ligeras y pequeñas en el mundo y se describieron algunos de sus impactos en determinadas sociedades. Una de las conclusiones a las que se llega en este trabajo es que la proliferación y el uso de armas, puede considerarse como un síntoma de problemas más profundos en el tejido

social; y que las causas también deben buscarse en ámbitos políticos, sociales y económicos. Además plantea que las armas afectan el ritmo y la dirección de la violencia social, agudizándola donde ésta ya es grave, aumentando la disfunción social, la anarquía política, ensanchando las fisuras domésticas y socavando la autoridad estatal.

Ese mismo año, en 1995, además del mencionado informe de investigación, apareció el primer libro que trató de manera específica el asunto de las armas de fuego. A partir de este momento, la comunidad epistémica ganó paulatinamente más conciencia sobre los problemas relacionados con las armas pequeñas y esto se refleja en el sustantivo incremento de investigaciones y publicaciones que al respecto existen en la actualidad. No obstante, la cantidad y calidad de estas producciones varía según el tema de que se trate (violencia, tráfico ilícito, salud pública, derechos humanos, derecho internacional humanitario) y según la región en la que se produzcan. Es importante notar que la literatura generada en el primer mundo es predominante, así como el idioma inglés; esto ocurre pese a que los principales problemas con las armas de fuego tienen lugar en regiones donde se hablan otros idiomas.

El primer libro, al que se hizo referencia en el párrafo anterior se llamó *Lethal Commerce: The Global Trade in Small Arms and Light Weapons* (Boutwell, Klare y Reed, 1995). Este trabajo es el resultado del primer taller internacional sobre los peligros planteados por la proliferación de armas pequeñas y ligeras en las zonas de conflicto en el mundo. En este evento se planteó que existen extensas lagunas de conocimiento sobre el comercio de armas pequeñas y que es apremiante producir más información, análisis, discusiones e ideas para el seguimiento y control de las políticas adoptadas para regular estos dispositivos (AMACAS, 2016). Además, en este texto se identificó la posesión de armas en manos de la sociedad civil como uno de los mayores problemas del mundo y se hizo un llamado para que las iniciativas gubernamentales y multilaterales de desarme se orientaran a las armas de fuego, en lugar de concentrarse en los armamentos convencionales. También se propuso que cualquier régimen internacional de control del comercio de armas de fuego tuviera un alcance comparable al de los regímenes ya existentes sobre armas de destrucción masiva.

A la publicación mencionada, siguieron muchas otras más, con mayor frecuencia y periodicidad. En 1996 varios de estos libros salieron a la venta y algunos constituyen una referencia obligatoria para comprender las discusiones del momento, pero sobre todo, para entender la dimensión negativa de la proliferación de las armas de fuego. En efecto, con el nombre de *Light Weapons and International Security* (1996), se publicaron los resultados del Segundo Taller Internacional sobre Armas de Fuego, que tuvo lugar en Nueva Delhi, India, en 1995 (Singh, 1996). Este libro recogió las contribuciones de varios autores respecto a la relación entre armas pequeñas, conflictos post Guerra Fría y seguridad internacional, desde una perspectiva sociológica. Con la atención centrada en las dinámicas sociales, una de las novedades que contiene el libro es que propuso cambiar la palabra “proliferación” por el término “difusión”, para referirse a la propagación de las armas pequeñas y a su capacidad para permear todas las capas de la sociedad. Adicionalmente, profundizó en la relación entre armas ligeras y su posible impacto sobre el tiempo de duración de los conflictos de baja intensidad. También, se planteó que la disponibilidad de las armas en una sociedad es un factor potenciador de la violencia y, por tanto, de frustración de los esfuerzos de la comunidad internacional para prevenir la violencia en sus distintas manifestaciones. Finalmente, estableció una conexión entre el tráfico de armas con otros delitos, específicamente el narcotráfico en el sur de Asia (Rogers, 2009).

A las dos obras mencionadas les siguieron otros libros relevantes como *A Scourge of Guns: The Diffusion of Small Arms and Light Weapons* (Klare y Andersen 1996). En este trabajo se señaló que América Latina era un importante mercado de armas de todo tipo; sin embargo, las cifras no revelaban la gravedad de este problema, porque las principales adquisiciones de los países de la región se concentran en armas de fuego, que son de reducido valor comercial y que abultan poco el presupuesto militar. Además se planteó que el impacto del comercio de estas armas es mayor de lo que se puede deducir del tamaño relativo de los gastos militares en esta región, lo cual se evidencia en los elevados índices de violencia y criminalidad que sufre. Finalmente y más interesante para este trabajo, el libro hizo un llamado a generar controles internacionales, a través de la comparación del comercio ilegal de armas con el narcotráfico y señaló que ambos temas eran relativamente nuevos en la agenda de seguridad internacional; sin embargo, el narcotráfico para ese momento ya había sido un asunto de decidida acción global, lo que era evidente en los estrictos controles que se

habían generado, así como en las sanciones, mientras que el comercio de armas de fuego seguía siendo un asunto desregularizado, pese a su graves impactos.

Otro libro de referencia fue *The New Field of Micro Disarmement. Addressing the Proliferation and Buildup of Small Arms and Light Weapons* (Laurence y Meek, 1996). Este texto trató sobre la desmovilización y retiro de armas de las sociedades que habían logrado superar conflictos internos. Hizo un recuento de las acciones emprendidas por la ONU y trató de definir los tipos de armas incluidos dentro de la clasificación ‘armas pequeñas y livianas’. También se publicó *The Arms Trade Revealed: A Guide for Investigators and Activists* (Lumpe y Donarski, 1998), en el cual se mostró cómo ocurren las transferencias de armas desde Estados Unidos hacia otros países y se evidenció que muchas veces los paquetes de ayuda para la lucha contra el narcotráfico encubren estos flujos, incluso los justifican.

Para cerrar la década, se publicó *Light Weapons and Civil Conflict* (Boutwell y Klare, 1999), en el cual se analizó el marco normativo internacional existente para el control de armas de todo tipo. Como resultado, al igual que en su publicación de 1995, los autores volvieron a insistir en la necesidad de implementar controles globales sobre las exportaciones de armas de fuego, los cuales debían tener características similares a los controles vigentes sobre las armas convencionales.

La producción de estos libros estuvo intercalada por la publicación de artículos, reportes y documentos de trabajo. Entre los más destacados e influyentes encontramos: “Arming Ethnic Conflict”, escrito por Aaron Karp (1993), en el cual se sostiene que lo más desestabilizador de la Guerra Fría fue la transferencia incontrolada de armas pequeñas a los grupos subestatales; “Proliferation of Small Arms and Minor Weapons” (Dikshit, 1994) señaló la importancia de los traficantes de armas en la activación de los conflictos en el mundo; “The Arms Revolution: the Major Impact of Small Arms” (Karp, 1994b) hizo una serie de recomendaciones para controlar el comercio de armas tanto en el plano interno de los Estados como en el nivel global; mientras que “Awash in Armaments: Implications of the Trade Light Weapons” (Klare, 1995), sostuvo que los mecanismos de transferencias de armas pueden ser legales e ilegales y apeló al fortalecimiento del control de armas a nivel local e internacional.

En el conjunto de esta literatura también aparecieron los primeros estudios de caso sobre distintos países de África, Asia y América Latina. Sobre Asia, dos artículos pioneros fueron “Spread of Arms and Instability” (Kartha, 1993) y “Diffusion of Small Arms and Light Weapons in Pakistan and Northern India” (Christopher Smith, 1993), en los cuales se analizó la dinámica del mercado de armas en el Sur del Asia. Sobre África se escribieron “Small Arms Control: Some Early Thoughts” (Mills, 1994) y “Arming Genocide in Rwanda”¹⁷ (Goose y Smyth, 1994), que vincularon lo que ocurría en ese momento en el sistema internacional con lo que pasaba en localidades africanas.

Sobre América Latina, el primer texto producido fue un artículo de García-Peña titulado “Light Weapons and Internal Conflict in Colombia”, que formaba parte del libro de Boutwell, Klare y Redd (1995). En este trabajo se planteó que hay demasiada atención internacional sobre el narcotráfico colombiano, la cual desconoce una cultura de la violencia que se hace patente en la gran presencia de armas de fuego en la sociedad y en unas tasas elevadas de homicidios.

Durante este tiempo, la comunidad de expertos en armas de fuego se fortaleció. Como ya se mencionó, en la década de los noventa se publicaron al menos una treintena de documentos, por lo menos unas 200 personas se articularon en distintas redes de investigación sobre el tema y tuvieron lugar al menos unos 45 proyectos relacionados (Laurence, 2014: 6). Además, para 1999 se creó el proyecto Small Arms Survey, adscrito al Instituto de Estudios Superiores de la Universidad de Ginebra, Suiza. Este centro tiene la particularidad de que su trabajo se ocupa exclusivamente de analizar las armas de fuego. Antes de su creación, otras organizaciones independientes se encargaron de la producción de información sobre armas pequeñas, como el BICC, el ISS o el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), compartiendo su interés por temas relacionados, como los conflictos, la violencia, la paz, las armas pesadas, entre muchos otros. Desde sus orígenes, su objetivo consistió en generar conocimiento y análisis basados en evidencias relevantes sobre armas de fuego y violencia armada, destinada a políticos, tomadores de decisiones, investigadores y a la

¹⁷ Este es un artículo que apareció en la revista *Foreign Affairs*, y aunque no es un artículo propiamente académico, logró captar la atención de la comunidad de expertos por la manera en la que expuso la relación entre violencia y armas de fuego en Ruanda.

sociedad en general. En la actualidad es el centro más relevante en la producción de análisis e información sobre armas pequeñas¹⁸.

El creciente interés de la academia en las armas de fuego permitió que se hicieran importantes aportes al estudio específico de estos dispositivos. Por una parte, esta incipiente comunidad epistémica desestimó abiertamente la teoría del control de armas convencionales como un marco teórico adecuado para explicar los impactos de la proliferación de armas de fuego (Laurence, 2014); el argumento era que este paradigma, al estar basado en las teorías del juego, en los cálculos estratégicos, en la elección racional y al centrar su análisis en el comportamiento del Estado, mantenía un enfoque totalmente ajeno a las lógicas y realidades de los seres humanos y, sobre todo, a aquellas relacionadas con la muerte y el sufrimiento.

Por otra parte, el crecimiento de la comunidad de expertos impulsó la incursión de otras disciplinas del campo de las ciencias sociales, como la economía política ilegal (Naylor, 1995), la antropología (Karp, 1993), la sociología (Rana, 1995; Laurence, 1998), entre otras, para analizar los impactos de la proliferación y uso indebido de las armas de fuego. Con una mirada más amplia, los académicos resaltaron la importancia de controlar las municiones, poniendo sobre la mesa la idea de que sin éstas la letalidad de las armas de fuego disminuye notablemente (Smith, 1993), y relacionaron el mercado ilegal de armas con otros delitos como el narcotráfico, especialmente en las regiones del Sur del Asia y América Latina (Kharta, 1993; Del Olmo, 1997; García-Peña, 1995). Una vez más, esta literatura enfatizó en la idea de que los problemas relacionados con las armas pequeñas requieren el esfuerzo de la comunidad internacional para controlar sus transferencias (Rogers, 2009).

En lo que respecta a la metodología, en esta década se utilizó mucho el estudio de caso para comprender la realidad en el terreno y para analizar nuevas interrelaciones que, al ser más evidentes en los casos particulares, dieron luz a la comprensión de dinámicas particulares de las armas pequeñas. Sin embargo, un problema fundamental que encontró la investigación en este momento fue que sus diseños metodológicos enfrentaron severas dificultades para acceder a información apropiada, confiable y

¹⁸ La información de Small Arms Survey está disponible en su sitio web: <http://www.smallarmssurvey.org/home.html>.

oportuna (Stavrianakis, 2011). De hecho, si muchos gobiernos tienen dificultad para tener información fiable y actualizada sobre cualquier tema, la situación es más precaria cuando se trata de armas.

La falta de información generó escasez de supuestos comprobables, y con ello se limitó el desarrollo de un cuerpo teórico consistente respecto al comercio ilegal de armas de fuego, al comportamiento de la violencia armada, o a la relación entre proliferación de armas y violencia interpersonal. Además, estas investigaciones tampoco lograron generar proposiciones causales que guiaran la adopción de políticas públicas orientadas a reducir los efectos negativos de las armas de fuego (Laurence, 2014). Así, por ejemplo, durante los años noventa la ausencia de datos impidió comprobar la hipótesis de que la recolección de armas reduce la violencia, sin embargo, los hechos empíricos sugerían que algunas iniciativas de desarme habían logrado disminuirla efectivamente (Laurence, 2014).

La poca información confiable sobre la naturaleza y el alcance de la producción, así como sobre los arsenales, las transferencias, las víctimas, los heridos, entre otras dimensiones relacionadas con las armas de fuego, fue un factor que motivó a esta comunidad a desarrollar investigaciones en áreas muy restringidas. Además, permitió una producción académica excesivamente descriptiva, lo cual, *per se*, era un aporte para este campo ávido de información; sin embargo, estos trabajos no cumplían con los estándares académicos requeridos en la actualidad (Laurence, 1998), como se mencionó.

Pese a estas limitaciones, la comunidad epistémica conformada en la década de los noventa fue un actor fundamental en la promoción del ingreso de las armas de fuego en la agenda internacional de seguridad. En términos del marco de la securitización, este actor puede ser equiparable con el agente pionero de la securitización de las armas de fuego. Aunque esta comunidad de expertos no constituye un grupo homogéneo, sus distintos aportes lograron posicionar, mediante sus investigaciones y publicaciones, la idea de que la proliferación de armas es un problema capaz de amenazar la vida de los seres humanos y la seguridad de los Estados, tanto en contextos bélicos como fuera de ellos.

Por otra parte, desde sus orígenes, esta comunidad epistémica mantuvo una estrecha colaboración con las ONGI, con los Estados, con organismos internacionales como la ONU y sus distintas dependencias dedicadas al desarme. En efecto, varios expertos fueron participantes activos dentro de la ONU, en calidad de eruditos en materia de armas. De hecho, investigadores como Edward Laurence, Swadesh Rana, Daniel García-Peña, entre otros, fueron invitados a conformar los equipos de investigación de los primeros informes sobre armas de fuego, solicitados por la Asamblea General de la ONU y también por otras instancias vinculadas con el tema. Esta participación les hizo ganar un espacio de influencia en la Asamblea General de la ONU¹⁹ y en las distintas propuestas de regulación que ahí se plantearon. Incluso, hay autores que sostienen que la sociedad internacional aceptó la iniciativa de esta comunidad de celebrar los primeros acuerdos globales de regulación de armas de fuego, que son la Conferencia sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras y el Programa de Acción sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, en el año 2001 (Archer y Foster, 1999).

Adicionalmente, los expertos en armas de fuego colaboraron cercanamente con varias ONGI, de las cuales obtuvieron financiamiento para desarrollar sus investigaciones y para las cuales generaron análisis, sistematizaron la información disponible, documentaron la realidad de la violencia armada en distintos lugares del mundo y se convirtieron en articuladores de múltiples esfuerzos realizados para construir normas internacionales de control de las armas de fuego.

Las organizaciones no gubernamentales internacionales

Las armas de fuego entraron en la agenda internacional en el siglo XXI con la suscripción de dos acuerdos globales sobre control de tráfico ilícito: el Protocolo de Armas de Fuego y el Programa de Acción, suscritos en el año 2001. Estos acuerdos fueron el resultado de un consenso internacional logrado solo un par de meses antes de los ataques terroristas a las Torres Gemelas en Nueva York. Es interesante tener en cuenta que este acontecimiento generó una desaceleración en la aplicación de los

¹⁹ A manera de anécdota, y con la finalidad de recrear la influencia de los miembros de esta comunidad epistémica, Edward Laurence, en su artículo “The Small Arms Problem as Arms Control: A Policy-Driven Research Agenda”, cuenta cómo el Secretario General de la ONU lo llamó a consultar respecto a si era adecuado o no utilizar el término “microdesarme” para referirse al desarme de armas de fuego (2014: 10).

compromisos adoptados, no obstante, si este ataque hubiera tenido lugar antes de la suscripción del Protocolo y del Programa de Acción es probable que nunca se hubieran firmado.

Ahora bien, pese a las limitaciones que el contexto internacional le impuso a la institucionalidad de las armas de fuego desde su creación, los diálogos sobre la necesidad de generar restricciones a su proliferación no se han detenido y datan desde finales del siglo XIX. Para esa época, unos pocos actores no estatales denunciaron que, debido a su desarrollo tecnológico, ciertos tipos de armas habían incrementado su potencial de daño, con lo cual generaban un excesivo e innecesario sufrimiento para los seres humanos. Es así que el Comité Internacional de la Cruz Roja²⁰ (CICR), junto con algunos investigadores universitarios (especialmente del campo médico y militar) planteó que ciertas innovaciones bélicas podían contravenir el derecho internacional humanitario, los acuerdos sobre la protección contra el sufrimiento innecesario y la prohibición de hacer ataques indiscriminados (Prokosch, 1975: 342).

Con estos antecedentes, para 1899, se suscribió la Conferencia de La Haya, en la cual los Estados asistentes, entre otros asuntos, se comprometieron a dejar de utilizar armas con explosivos y detonantes más poderosos de los que eran utilizados en ese momento, lo que incluía algunas armas de fuego como rifles y cañones.²¹ Más tarde se suscribieron nuevos acuerdos internacionales que enfatizaban en la importancia de proteger a los civiles no combatientes, tanto dentro la guerra como fuera de ella. Pese a estos compromisos políticos, la industria militar siguió dotando de nuevos y mayores potenciales de daño a su armamento. De hecho, se crearon bombas y municiones de racimo²² de fragmentación,²³ municiones tipo flecha²⁴ y minas antipersonal,²⁵

²⁰ Sobre este trabajo se puede ver: International Committee of Red Cross. 1974. "Conference of Government Experts on the Use of Certain Conventional Weapons; Report of the Work of Experts. Geneva.

²¹ The Avalon Project. En: <https://goo.gl/8b1hjL>. Acceso el 22 de agosto de 2016.

²² Según el Comité Internacional de la Cruz Roja, las bombas y municiones de racimo son armas que constan de un contenedor que dispersa grandes cantidades de submuniciones explosivas. Dependiendo del modelo, el número de submuniciones puede variar desde unas cuantas decenas de subunidades hasta más de 600 (...). Este tipo de proyectiles fueron empleadas por primera vez en la Segunda Guerra Mundial. Su principal objetivo era destruir blancos militares múltiples, como tanques o unidades de infantería dispersos en un área extensa. En: <https://goo.gl/5khTkw>. Acceso el 23 de agosto de 2016.

²³ La fragmentación es una técnica que se utiliza en granadas de mano, en pequeñas bombas y en proyectiles de mortero, para dispersar pequeñas bolas de metal o cubos hechos de hierro dúctil y maleable. Se desarrollaron en varios países en las décadas de los cincuenta y de los sesenta (Prokosch, 1975: 608-609).

especialmente lesivas a las personas (Prokosch, 1975: 353). En otras palabras, los primeros intentos de la Cruz Roja por posicionar a las armas de fuego como atentatorias al derecho internacional humanitario y a los derechos humanos tuvieron un éxito parcial, en tanto se alcanzó un compromiso internacional que, sin embargo, no logró detener la fabricación de nuevas armas más letales.

En las décadas subsiguientes, las ONGI, los organismos internacionales, la comunidad epistémica y la sociedad en general siguieron interesándose en la necesidad de establecer compromisos que regularan el uso, la fabricación y el comercio de armas de todo tipo. Sin embargo, al menos hasta el fin de la Guerra Fría, la atención estuvo centrada en las armas nucleares y en menor medida en las armas convencionales, como se ha mencionado. Ahora bien, con el fin de la confrontación entre las dos grandes potencias, sobrevino una expectativa generalizada de que el largo período estructurado por conflictos geopolíticos concedería paso a una era definida por la democratización, la liberalización económica, la globalización, la gobernanza mundial y los dividendos de la paz, y que estos procesos de liberalización y democratización inexorablemente desafiarían y socavarían las ideologías, prácticas y estructuras militaristas (Stavrianakis y Selby, 2012: 6).

En este contexto, se inició un período corto de descenso del militarismo a nivel global. Al resolverse la rivalidad entre las dos más grandes potencias militares del mundo, el gasto bélico mundial disminuyó momentáneamente, así como la incidencia de los conflictos armados interestatales²⁶ y la proporción de regímenes autoritarios y militares en todo el mundo. Por otro lado, la ola liberal, y sus valores democráticos,

²⁴ Estas municiones de fragmentación tienen la forma de dardos con aletas en el extremo. Han sido utilizadas en conflictos durante el período de Guerra Fría (Prokosch 1975, 609).

²⁵ De acuerdo con el artículo segundo de la Convención de Ottawa, las minas antipersonal son aquellas concebidas “para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que incapacite, hiera o mate a una o más personas (...) Por “mina” se entiende todo artefacto explosivo diseñado para ser colocado debajo, sobre o cerca de la superficie del terreno u otra superficie cualquiera y concebido para explotar por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona o un vehículo”. (ONU, 1997. Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción).

²⁶ Por ejemplo, en América Central los conflictos armados que estuvieron relacionados con la política de la Guerra Fría se incrementaron entre los años 1960 y 1980, y a partir de ese momento cayeron significativamente, gracias a la firma de distintos acuerdos de paz. En el Sudeste Asiático y Oceanía, los conflictos se redujeron en 46 % a partir del 1978, lo cual fue consecuencia del incremento en la prosperidad, democratización y la finalización de intervenciones militares de gran escala; en África del Norte y Central, las guerras se incrementaron de manera irregular desde 1940 hasta 1980, pero la represión social logró reducirlos casi hasta el 40% (HSRP, 2008: 11).

facilitaron una mayor participación de los actores de la sociedad en distintos asuntos de la política internacional que anteriormente eran de responsabilidad exclusiva de los Estados, entre ellos el control de armas.

Todo este ambiente internacional generó una ventana de oportunidad para impulsar la adopción de las primeras formas de regulación de las armas pequeñas de todo tipo. En efecto, en el año de 1992, tuvo lugar la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal (ICBL) (Krause, 2001; Walker, 2014). Esta campaña inició cuando varias ONGI se plantearon como objetivo posicionar a las minas como artefactos generadores de un sufrimiento excesivo e innecesario en los seres humanos y por afectar de manera indiscriminada a la población civil durante y después de los conflictos armados (Axworthy, 2008: 230-249). Su resultado fue la suscripción del Tratado de Ottawa, el 3 de diciembre 1997, mediante el cual se prohibió el uso, almacenamiento, producción y transferencia de minas terrestres antipersonal. Además, impulsó el desminado humanitario en regiones postconflicto, para detener el sufrimiento de la guerra en situaciones y lugares donde ya se había acordado la paz.²⁷

El éxito obtenido con la campaña en contra de las minas antipersonal inspiró a varias ONGI para desarrollar iniciativas orientadas a visibilizar las problemáticas relacionadas con las armas de fuego, como el tráfico ilegal, la violencia armada, su proliferación en manos de la sociedad civil, entre muchas otras, y a promover la adopción de controles sobre el comercio global de armas. El repertorio de acción de estas organizaciones, como la participación en foros internacionales, la incorporación de figuras prominentes internacionalmente, la organización de reuniones con oficiales de gobiernos y su misma articulación en red terminaron influyendo en la suscripción de los primeros acuerdos internacionales de control de armas. No obstante, el movimiento a

²⁷ Las minas antipersonal tienen un reducido costo de compra, una alta capacidad de daño y requieren de una elevada inversión económica para retirarlas del terreno después de la guerra. Por esta razón, muchos Estados, ya sea por falta de voluntad política como de recursos económicos, optan por dejar sembradas las minas. Esto implica que en distintos lugares del mundo, los efectos de la guerra (muertes, lesiones) siguen reproduciéndose en tiempos de paz, es decir, después de varias décadas de finalizado un conflicto bélico. El caso de la frontera Ecuador-Perú muestra los desafíos descritos. Una vez logrados los acuerdos de paz con el Perú después de la guerra del Cenepa, en 1998, Ecuador reportó haber sembrado un total de 271 802 minas antipersonal. Después de 22 años, la frontera limítrofe sigue sembrada de una gran cantidad de estos artefactos, debido a las dificultades que presenta su remoción y a los altos costos en los que deben incurrir los gobiernos para tal efecto (Jiménez, 2017)

favor del control de las armas de fuego, nunca logró el nivel de influencia y de protagonismo del ICBL (O'Dweyer, 2006; Grillot, Stapley y Hanna, 2007).

Una de las ONGI pioneras en promover el control de armas pequeñas es la Fundación Oscar Arias para el Desarrollo y el Progreso Humano. Originaria de Costa Rica, en el año de 1995 esta fundación propuso la creación de un Código de Conducta para regular las transferencias internacionales de armas de todo tipo. Aunque no centró su atención en las armas de fuego, su propuesta de código inspiró y facilitó la adopción de los primeros controles de armas pequeñas en la ONU. En 1996, la Organización de Estados Americanos (OEA) se sumó a esta iniciativa y, en conjunto con la Fundación Arias, elaboraron el primer borrador del Código de Conducta sobre el comercio de armas. Ese mismo año, el documento fue presentado en el Foro del Estado del Mundo por Mikhail Gorbachov, quien lo presidía. Posteriormente, nuevos personajes galardonados con el premio Nobel de la Paz, como Lech Walesa, Desmond Tutu, Dalai Lama, entre otros, también respaldaron esa iniciativa.

El Código de Conducta generó adhesiones y cuestionamientos. Varias voces se pronunciaron en contra, por considerarlo utópico e incapaz de superar los poderes fácticos que están dentro del comercio de armas. Como señala Carlos Walker (redactor del primer borrador del Código):

Se pensó que el núcleo del grupo era extremadamente ingenuo. El grupo central de la sociedad civil comenzó a cuestionar el impacto que tendría un Código de Conducta, ya que solo era políticamente vinculante, es decir, que no tenía capacidad sancionadora sobre quienes incumplan. La fuerza del Código de Conducta era que tenía el potencial de colocar el comercio de armas bajo el derecho internacional humanitario (Walker, 2014. Entrevista).

Pese a sus detractores, el Código de Conducta fue ganando fuerza y respaldo internacional, hasta que en 2013 se materializó en lo que ahora es el Tratado de Comercio de Armas. Esta experiencia es importante para este trabajo, porque muestra la capacidad de las organizaciones no gubernamentales para ser emprendedoras políticas eficaces a escala internacional y en un campo generalmente considerado de “alta política” de seguridad nacional y, por tanto, de exclusiva competencia estatal.

En efecto, con los antecedentes de la Campaña contra las minas antipersonal y del Código de Conducta, a mediados de 1997, un grupo de ONGI, conscientes de la necesidad de dotar de una cierta especificidad al control de la proliferación y al uso indebido de armas de fuego, convocaron a una pequeña reunión en la ciudad de Guatemala, aprovechando la celebración de una conferencia sobre la recolección de minas antipersonal en regiones postconflicto (Krause, 2001).

En diciembre del mismo año, en Washington se reunieron representantes de 23 ONGI, cuyo trabajo estaba relacionado con la resolución de conflictos internos, el desarme, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el control de armas y el desarrollo, para iniciar una campaña que condujera a la implementación de controles internacionales a la circulación y al uso armas de fuego (Krause, 2001:19). De esta reunión nació la idea de conformar la Red Internacional de Acción en Armas Pequeñas, también conocida como IANSA. Esta iniciativa contó con el apoyo de uno de los académicos más influyentes del campo: Edward Laurence, quien –junto con otros investigadores– formaba parte del grupo de expertos gubernamentales en armas de fuego de la ONU. Laurence consiguió fondos de varias fundaciones y gobiernos para financiar las acciones subsiguientes a la reunión de Washington (Keene y Mason, 2016), y además organizó un Comité Preparatorio virtual, que era un sitio web en el cual podían inscribirse todas las organizaciones que, desde distintos lugares del mundo, estaban interesadas en el trabajo sobre armas de fuego (Keene y Mason, 2016; Krause, 2001). Este experto confiaba en la participación de la sociedad, además sostenía que el Tratado de Ottawa era el mejor ejemplo en el cual las ONG fueron el enlace perfecto entre los Estados interesados en la prohibición de minas y los que originalmente se mostraban recelosos hasta que decidieron integrarse (Archer y Foster, 1999). Además, decía que “la sociedad civil es la que tiene información, sobre todo a nivel local. Es la sociedad civil la que está siendo herida por estas armas. La sociedad civil puede decirle a los gobiernos qué armas están causando el daño y por qué y de dónde provienen” (Laurence, cit. en Archer y Foster, 1999).

Aunque originalmente IANSA se conformó como la sucesora natural de la ICBL, en realidad no contaba con una campaña clara en contra de las armas de fuego, como sí tenía su antecesora desde sus orígenes. Tampoco contaba con un discurso unívoco respecto a los efectos nocivos de las armas de fuego, es decir, no había

desarrollado un discurso seguritizador que configurara de manera sólida la amenaza existencial que representaban las armas pequeñas tanto para los Estados como para los seres humanos.

Ante esta situación, con el auspicio del gobierno de Canadá y la Fundación Ford, algunas ONGI acordaron diseñar una campaña adecuada. En julio de 1998, se reunieron varias de estas organizaciones con el propósito de diseñar un documento de consenso con ideas para una acción internacional complementaria y coordinada, para responder a la crisis humanitaria causada por la proliferación de armas de fuego a escala mundial. Este evento reunió tanto a organizaciones del Norte como del Sur, en proporciones más o menos equitativas; este momento permitió el tránsito de la organización hacia la acción (Krause, 2001: 23; Rogers, 2009: 177).

En seguida, en octubre de 1998, tuvo lugar una Conferencia Internacional en Bruselas que se denominó “Un desarme durable para un desarrollo durable”, convocada por el Secretario de Estado de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno de Bélgica y por el expresidente de Costa Rica, Oscar Arias (Asamblea General, 1998). La conferencia, que agrupaba tanto a actores estatales como no estatales, animaba a que se iniciara la acción en pro del desarme. En esta reunión, además, las ONGI alcanzaron un acuerdo sobre el ámbito de acción y la naturaleza de IANSA (Rogers, 2009: 176). El texto final del evento se presentó ante la Asamblea General de la ONU, con la finalidad de que se distribuyera entre todos los gobiernos asistentes a dicho foro.

IANSA se conformó formalmente como organización en mayo de 1999. De forma rápida, esta red se consolidó como la más grande e influyente del mundo y se atribuyó la misión de vincular a ONGI que trabajan el tema, como muestra la siguiente cita:

El movimiento global contra la violencia armada, que vincula a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para detener la proliferación y el uso indebido de las armas pequeñas y ligeras. IANSA apoya los esfuerzos para hacer a las personas más seguras al reducir la demanda de tales armas, mejorar la regulación de armas de fuego y fortalecer los controles sobre las transferencias de armas. Mediante la investigación, la promoción y la campaña, los miembros de IANSA están promoviendo medidas locales, nacionales, regionales y globales para fortalecer la seguridad humana (IANSA, 2016. Recuperado el 15 de junio, 2015).

Por otra parte, esta organización creció rápidamente en número de miembros. En 1999 contó con la adhesión de 129 ONGI a escala mundial, mientras que en la actualidad suma algo más de 800 organizaciones, originarias de 100 países (Bob 2012: 121-123). Sin embargo, los miembros que se integraron a IANSA en el primer momento no tenían experticia en el activismo en contra de la proliferación de las armas de fuego, más bien tenían experiencia como defensores de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y de la pacificación en las regiones postconflicto, como la Fundación Arias, Human Rights Watch, World Council of Churches, Oxfam, Amnistía Internacional, la Federación de Cientistas Americanos, Pax Christi, entre otras, con unas pocas excepciones de organizaciones que ya tenían conocimiento sobre armas, como Gun Free South Africa, Sou da Paz, Viva Río, British American Security Information Council (BASIC). Esta es una de las razones más influyentes para que el discurso de la IANSA se identificara desde sus orígenes con el impacto humanitario de la proliferación de armas de fuego y también con la protección de los derechos humanos.

Por otra parte, varios autores señalan que el gran número de ONG de distintos lugares del mundo que integran IANSA, en lugar de ser una fortaleza se ha convertido en su debilidad, porque sus formas de decidir y de actuar han sido el resultado de una organización muy desconcentrada. De hecho, su modo de interacción podría asemejar al de un panal de abejas, compuesto de cavidades anidadas (las organizaciones), lo cual le ha dotado de una naturaleza incoherente y difusa (Grillot, 2007). A esto se suma la ausencia de un liderazgo central, lo que se entrecruza con una actitud de competencia entre sus miembros (muy evidente en el caso latinoamericano) y revela la debilidad de su discurso respecto a las armas de fuego (O'Dweyer, 2006; Grillot, 2007; Seguritizing, 2011).

No obstante estas debilidades, el discurso de IANSA generó múltiples empatías con distintos Estados, especialmente con aquellos que sufrían altos niveles de violencia armada, los cuales adoptaron su misma postura. En efecto, los informes de IANSA han demostrado ser de gran utilidad, y en ocasiones incluso las delegaciones oficiales prefieren utilizarlos, en lugar de sus propios informes internos (Muggah y Batchelor, 2002: 38). Además, esta red siempre presionó por lograr un mandato más amplio que la restrictiva regulación del tráfico ilícito de armas de fuego, es decir, para que se

controlara también el comercio legal de armas pequeñas. Esta postura estaba fundamentada sobre los resultados de varios estudios en los que se demostraba que las armas ilegales generalmente son el resultado del desvío de un proceso legal de compraventa, por tanto, consideraban importante ejercer un mejor control sobre el comercio legal de armas. Esta posición acercó a esta red a aquellos Estados afectados por la proliferación excesiva de armas de fuego, muchos de ellos en África y en América Latina.

La red IANSA también generó simpatías en la ONU, de hecho, contó con su beneplácito y hasta logró establecer una alianza estratégica. Es así que, durante el primer aniversario de esta red, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, comentó que “el establecimiento a principios de este año de la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas ha ayudado a enfocar el debate público en las armas pequeñas, lo que nos ha ayudado a obtener el apoyo público necesario para el éxito” (Security Council, “Security Council Meets at Ministerial Level to Consider Issue of Small Arms. Press Release” 24 septiembre 1999). El éxito de IANSA determinó también el surgimiento de otras organizaciones de la sociedad civil, unas de alcance global como Arms Control, y otras de alcance regional como la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE), que es su voz en América Latina.

Los Estados pequeños en el proceso de securitización

El rol de los Estados en el proceso de securitización de las armas de fuego es innegable, en algunos casos para impulsar la introducción del tema en la agenda de seguridad de la ONU, en otros, para limitar sus alcances e impactos. En general la literatura académica reconoce el esfuerzo de ciertos Estados “medianos y pequeños” (O’Dweyer, 2006) en este proceso de securitización, sin embargo, el papel de los actores medianos, con mayores capacidades de financiamiento, ha sido el más visible. No obstante, los Estados pequeños, especialmente de regiones como África y América Latina, aunque han sido poco reconocidos en la literatura académica, han impulsado la introducción de las problemáticas de las armas de fuego en la agenda global, a través de la visibilización de sus propias afectaciones y mediante la promoción de iniciativas globales de control. Esta sección se concentra en el papel cumplido por algunos Estados pequeños en el proceso de securitización de las armas de fuego.

Malí y las armas de fuego en la ONU

Malí es un país africano que logró su independencia de Francia en 1959. Para poder constituirse en un Estado independiente, las facciones nacionalistas obtuvieron la mayor parte de su equipamiento militar de la ex-Unión Soviética y de la República Popular China (Small Arms Survey, 2013), gracias a su relación cercana con estos dos Estados. La independencia política y económica vino aparejada con una serie de enfrentamientos étnicos y políticos, en los cuales las armas de fuego fomentaron el escalamiento de la conflictividad interna²⁸ con impactos sobre los derechos humanos, la consolidación institucional, política, económica, entre muchos otros.

Con estos antecedentes, en octubre de 1993, el presidente maliense envió una carta al Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, pidiéndole ayuda para recolectar las armas pequeñas que circulaban en su país y demandó la cooperación de la ONU para controlar el tráfico ilícito de estos dispositivos en el norte África (Asamblea General, 1994). Con esta acción Malí planteó, ante todos los países del mundo, que las armas de fuego son un problema internacional que rebasa los esfuerzos internos de los Estados para controlarlo. En respuesta a este pedido, en agosto de 1994 la ONU envió una misión consultiva, con fines de investigación. La predisposición del gobierno maliense, junto con algunos miembros de Naciones Unidas, incluyendo el residente permanente de la ONU en ese país, hizo que fuera posible implementar una serie de acciones que lograron poner en la agenda internacional el problema de las armas de fuego (Poulton y Youssuf, 1998: 220-222).

En efecto, entre febrero y marzo de 1995, una nueva misión asesora de la ONU fue enviada al norte de África, esta vez estuvo presente en seis países vecinos de Malí. Los resultados de este informe sugerían que la recolección de armas requiere primero la seguridad interna, el establecimiento de Comisiones Nacionales encargadas de la materia, incluso la reforma de las instituciones de seguridad de los Estados visitados (Donowaki, 2004: 3). Por otra parte, las Naciones Unidas establecieron un Fondo Fiduciario para África Central, a fin de frenar la proliferación de armas pequeñas y

²⁸ Hasta el momento, la conflictividad interna no se ha superado en Malí, y, por el contrario, se ha visto avivada por el contexto geopolítico del norte de África. De hecho, en el año 2012 nuevamente surgieron grupos rebeldes secesionistas, esta vez de la etnia tuareg, que buscan independizar la región norte de país, arguyendo falta de atención estatal a sus necesidades. Esta nueva oleada de violencia sería consecuencia, según el criterio de varios analistas internacionales, de la proliferación y disponibilidad de armas, municiones y material explosivo empleado en la guerra civil Libia 2011 (Small Arms Survey, 2013: 6).

ligeras. Este Fondo está coordinado por un Comité Consultivo Permanente sobre cuestiones de seguridad, y está integrado por 11 miembros (ICRC, 1999: 18; Poulton y Youssuf, 1998).

El 2 de noviembre del mismo año, el Gobierno de Malí presentó ante la Asamblea de Naciones Unidas una propuesta de resolución denominada “Asistencia a los Estados para detener la circulación ilícita de armas de pequeño calibre y proceder a su recolección” (Asamblea General, 1996), mediante la cual buscaba invitar a los Estados miembros de la ONU a “adoptar todas las medidas necesarias con objeto de frenar la circulación ilícita de armas pequeñas y, sobre todo, para detener su exportación ilegal”, y también para que “tomen medidas nacionales de control para frenar la circulación ilícita de armas pequeñas y, sobre todo, para detener su exportación ilegal” (Asamblea General, 1996). Cinco días más tarde, el 7 de noviembre, se sumaron a esta propuesta Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea, Guinea-Bissau, Mauritania, el Níger y Senegal.

La situación de Malí y del Norte de África desató una serie de acciones en la Asamblea General de la ONU. De hecho, el entonces Secretario General, Boutros-Boutros Ghali, incluyó las armas pequeñas en la agenda, específicamente en el informe denominado “Suplemento de una agenda para la paz”. De manera explícita, dedicó el documento a lo que él denominó “microdesarme” término mediante el cual se refirió al desarme práctico de armas de fuego en el contexto de los conflictos de los cuales se ocupaba la ONU (Asamblea General, 1995: 14).²⁹

A continuación, el 12 de diciembre de 1995, la Asamblea General emitió la Resolución 50/70B, en la que pedía al Secretario General un informe sobre la acumulación, transferencia y tráfico ilícito de las armas de fuego, que se utilizan en los conflictos en los que participa la ONU. Este documento debía contener las recomendaciones para prevenir las problemáticas relacionadas con las armas, incluyendo las opiniones de los Estados miembros. En respuesta, en 1996 se estableció

²⁹ En sus propias palabras, Boutros-Boutros Ghali mencionó “(...) en el presente documento, dedicado a la experiencia reciente de la organización en el manejo de conflictos específicos, deseo concentrarme en lo que podría llamarse "microdesarme". Con esto quiero decir el desarme práctico en el contexto de los conflictos con que las Naciones Unidas se enfrentan realmente y de las armas, la mayoría de ellas armas ligeras, que en realidad están matando a cientos de miles de personas” (Asamblea General, 1995: 14).

el primer panel de Expertos Gubernamentales sobre armas pequeñas, del cual participó una importante parte de la comunidad epistémica que estaba investigando el tema previamente (Asamblea General, 1997). En definitiva, el pedido de Malí desencadenó una serie de acciones que permitieron la visibilización de la problemática de las armas de fuego y también la construcción de normas internacionales para el control del tráfico ilícito de estos dispositivos y posteriormente de su comercio legal (como se muestra en el siguiente capítulo).

La situación de Malí y del norte de África generó gran preocupación en la comunidad internacional, al igual que el contexto de violencia reinante en el continente entero. Para recrear la situación, vale la pena señalar que entre 1970 y 1997, en África tuvieron lugar más de 30 conflictos internos, y solo en 1996, en 14 de los 53 países del continente tuvieron lugar conflictos armados, los cuales causaron más de la mitad de las muertes relacionadas con actos de guerra de todo el mundo y generaron más de 8 millones de refugiados, repatriados y desplazados (Asamblea General y Consejo de Seguridad, 1998^a: 3).

Es así que en 1998, el Secretario General presentó un informe denominado “Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África”, que buscaba examinar la posibilidad de iniciar una acción internacional concertada, con miras a promover la paz y la seguridad en ese continente, ya que, a pesar de los progresos realizados por algunos gobiernos, el número y la intensidad de los conflictos armados seguían siendo motivo de grave preocupación y exigían una respuesta global (Asamblea General y Consejo de Seguridad, 1998a). Una de las secciones de este documento se denominó “Necesidad de poner fin a la proliferación de armas”, en la cual el Secretario General hizo un llamado a que los países africanos redujeran su gasto en armamento al 1,5 % del PIB, y a que se hiciera una identificación pública de los comerciantes internacionales de armas y de sus actividades, y fue enfático al decir que “tal vez ninguna otra iniciativa contribuyera más a combatir las entradas ilícitas de armas en África, un comercio que en gran medida es posible por el secreto que lo rodea” (Asamblea General y Consejo de Seguridad, 1998^a: 8).

Progresivamente, más situaciones de conflicto y postconflicto fueron saliendo a la luz en distintos países miembros de la ONU y en distintas regiones del mundo,

mostrando que la violencia armada no estaba concentrada únicamente en África, sino que estaba presente en casi todos los continentes. De hecho, en Europa la situación de los Balcanes fue motivo de preocupación internacional, mientras que en América, las guerras civiles del istmo centroamericano captaron la atención global.

Ahora bien, además de visibilizar su situación frente a la comunidad internacional, los países del África Occidental se mostraron decididos a combatir el flagelo de la armas de fuego en el interior. En 1996, Malí lanzó el programa “Llama de la paz”, mediante el cual se destruyeron unas 3 000 armas pequeñas pertenecientes a los combatientes involucrados en la guerra civil maliense. Este acto no solamente fue altamente simbólico en el proceso de pacificación de Malí, sino que además impulsó a que otros países de África adoptaran medidas para controlar la proliferación de armas en la región. Al respecto Kofi Annan, en la introducción del libro *La Paz de Tombuctú*, señala lo siguiente:

Un momento altamente simbólico en el proceso de paz fue la ocasión de la Llama de la paz, celebrada en Tombuctú el 27 de marzo de 1996. En esta ceremonia oficiada por el presidente Alpha Oumar Konaré, unas 3 000 armas fueron destruidas en una gran hoguera. Se trata de armas pequeñas que habían sido entregadas por los rebeldes desmovilizados a cambio de asistencia y capacitación del Gobierno de Malí y de la comunidad internacional para ayudarles a reintegrarse en la sociedad. La dramática destrucción de estas armas fue una muestra pública del compromiso con la paz de ambas partes y también fue un recordatorio de la gran cantidad de armas que están disponibles en esta y en muchas otras regiones turbulentas del mundo. Reconociendo la amenaza a la seguridad regional que plantea la presencia de tantas armas pequeñas, la mayoría de los Estados de África Occidental no solo han creado comisiones nacionales de armas pequeñas, sino que también se han reunido en varias ocasiones para discutir la posibilidad de una moratoria regional sobre las armas pequeñas, el comercio y fabricación de estas armas (Annan, cit. en Poulton y Youssuf, 1998: xii).

En noviembre de 1996, en Bamako, la capital de Malí, los Estados de África occidental declararon su voluntad de establecer una moratoria sobre la importación, la exportación y la fabricación de armas ligeras, en una conferencia internacional sobre la prevención de conflictos, el desarme y el desarrollo, con el apoyo de distintas oficinas de la ONU (Asamblea General, 1997). En marzo de 1997 se celebraron consultas ministeriales en Bamako entre Argelia, Burkina Faso, Guinea, Liberia, Malí, Mauritania y Senegal, las cuales dieron lugar a la adopción de una declaración solemne y solidaria de una suspensión de la importación, la exportación y la fabricación de las armas ligeras en los Estados miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental

(CEDEAO),³⁰ que surtiría efecto a partir del 1º de noviembre de 1998 y tendría una duración de tres años prorrogables. En esta declaración, se solicitó explícitamente a la ONU implementar y evaluar los resultados de esta moratoria (Asamblea General y Consejo de Seguridad, 1998b).

El proceso africano puso en evidencia, ante la comunidad internacional que los esfuerzos internos de los Estados para controlar la proliferación de las armas de fuego pueden ser insuficientes y que, por tanto, se requiere de la cooperación global. Al respecto, el Secretario de Asuntos Exteriores de Gambia, Momodou Lamin Sedat Jobe, señaló:

Los desafíos planteados por el problema de la proliferación de las armas pequeñas no pueden ser enfrentados solamente por los gobiernos a título individual, y menos aún por los de todos aquellos países de las regiones en conflicto (...). Debido a la magnitud del problema, se necesitan procesos internacionales para reforzar los esfuerzos locales, nacionales o regionales. Los esfuerzos internacionales para hacer frente a las transferencias ilícitas y la acumulación excesiva deben ser alentados, pero de una manera coherente y coordinada (Consejo de Seguridad, 1999: 18)

Finalmente, el caso de Malí, un Estado pequeño del África Occidental, muestra una voluntad política propia por contener los efectos negativos de la proliferación de armas de fuego, evidencia el involucramiento de otros países de la región y el paulatino comprometimiento de la ONU en sus iniciativas. Como se evidencia, este proceso logró introducir en la agenda de la ONU la problemática de las armas de fuego, visibilizar sus efectos negativos y posicionar la urgencia de cooperación internacional para controlar su proliferación y comercialización tanto legal como ilegal.

Centro América y las armas de fuego en la ONU

Los países que conforman la región latinoamericana se han mostrado comprometidos con el desarme, con la no proliferación de armas y con el establecimiento de políticas internacionales de control desde finales de la década de los noventa. De entre los actores que integran este subcontinente, los países que están ubicados en Centroamérica son los más pequeños de la zona; sin embargo, son también los más activos en materia de

³⁰ Los países miembros de la CEDEAO firmantes de esta declaración fueron Togo, Sierra Leona, Senegal, Nigeria, Níger, Mauritania, Malí, Liberia, Guinea-Bissau, Guinea, Ghana, Gambia, Costa de Marfil, Cabo Verde, Burkina Faso, Benín.

control de armas. En efecto, estos registran múltiples actividades en todos los niveles (Godnick y Vásquez, 2003: 8) y fueron los primeros en celebrar un tratado internacional de alcance subregional para el control del comercio de armas, en 1995. Aunque con un menor impulso, otras subregiones también han tomado acciones para controlar la violencia armada y la proliferación de armas.

Ahora bien, el fin de la confrontación ideológica entre las dos superpotencias mundiales representó para América Central la posibilidad de una flexibilización ideológica en las clases dirigentes. El ambiente post Guerra Fría también fomentó una predisposición favorable entre los líderes políticos hacia la desmilitarización de los Estados y promovió la idea de que es importante garantizar el control civil sobre la vida política de las sociedades. Este cambio en el contexto político internacional facilitó, además, la suscripción de los acuerdos de paz en países como El Salvador (1992), Honduras (1989) y Guatemala (1996), lo cual evidenció que era indispensable desarmar a los excombatientes y reintegrarlos en la vida social del país.

En esta situación, en la cual la mayoría de actores políticos tanto internacionales como locales buscaban la transición del conflicto hacia la paz en Centroamérica, la asistencia militar internacional se redujo (Spencer, 1997: 1), al tiempo que la ONU por primera vez comenzó a implementar programas de desarme, desmovilización y reinserción (DDR).³¹ Para este trabajo, las experiencias de la ONU en procesos de DDR en Centroamérica, a fines de los ochenta, son una evidencia de que esta organización conocía bien la conflictividad de la región y dimensionaba adecuadamente el problema que representaban el exceso de armas pequeñas en los países centroamericanos. De hecho, aunque, a diferencia de los países del África, los países del istmo americano no habían tocado la puerta de la ONU, en 1996, sus problemáticas de violencia armada y de proliferación de armas fueron llevadas ante la Asamblea General a través de un informe generado por el Grupo de Expertos Gubernamentales (mencionado en el punto anterior), en el cual se señalaba lo siguiente:

³¹ Los primeros programas de DDR implementados por la ONU se realizaron en países como Namibia (1989 - 1990), ubicado en África, y también en Honduras (1989) y Nicaragua (1989), en América Central (Muggah, 2008). Posteriormente, estas intervenciones se multiplicaron en todo el mundo y también en el istmo centroamericano.

En los últimos siete años, la subregión de Centroamérica ha presenciado el fin de tres importantes conflictos internos, respecto de los cuales las Naciones Unidas desempeñaron una función decisiva en su conclusión. Debido a que fue una de las principales zonas de enfrentamiento durante la guerra fría, esta subregión recibió abundantes cantidades de armas pequeñas y de armas ligeras que siguen circulando por la región y que pueden ser adquiridas por bandas de delincuentes y grupos armados, pese a los resultados alentadores logrados con diversos programas de recogida y destrucción de armas.

Desde el punto de vista geográfico, Centroamérica es una importante zona de tránsito para el tráfico ilícito de drogas y armas entre América del Norte y del Sur, lo que produce efectos desestabilizadores para toda la región.

Los Estados de Centroamérica tienen ante sí la difícil tarea de desmovilizar y reintegrar en la sociedad a un gran número de excombatientes en funciones útiles y productivas, debido a que esos excombatientes perpetraron un gran número de hechos delictivos y de violencia armada con las armas que retuvieron al concluir los conflictos. Gracias a los procesos de establecimiento de la paz, la subregión se destaca por la desmilitarización y la instauración de gobiernos democráticos que son cada vez más capaces de establecer las instituciones básicas que pueden proporcionar seguridad para los ciudadanos del Estado y para su ulterior desarrollo económico y social (Asamblea General, 1997: 19-20).

Como ya se mencionó, a diferencia del caso africano, en la década de los noventa los Estados latinoamericanos se interesaron poco en posicionar sus desafíos de violencia armada en la agenda de la ONU y pusieron más esfuerzos en lograr acuerdos regionales para enfrentar la proliferación y el uso indebido de las armas de fuego. De hecho, aunque es poco reconocido, fueron los países de esta subregión (Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Panamá)³² los pioneros en aludir a la importancia de trabajar conjuntamente en el control del tráfico ilícito de armas. En este punto se hace referencia al “Tratado Marco para la Seguridad Democrática en América Central”, suscrito al amparo del Sistema de Integración Centro-Americano (SICA). Este acuerdo tiene como objetivo establecer un modelo de seguridad democrática que sea holístico e indivisible. Las partes comprometidas buscarán combatir el tráfico ilícito de armas tanto de estilo militar como de uso civil, e implementar una moderna y armonizada legislación en esta área; además, cooperarán en el intercambio de información confidencial sobre inventarios y gastos militares y establecerán un registro de armas y de sus transferencias.

Por otra parte, si bien la situación centroamericana fue la que más llamó la atención de la comunidad internacional, en el resto de países latinoamericanos las armas de fuego también representaban un problema significativo. Tal es así que estos países

³² Costa Rica y Panamá, pese a haber firmado este Tratado Marco, no lo ratificaron por tener serias reservas sobre sus sistemas de control de armas (Waszink, 2001: 257)

fueron los primeros del mundo en establecer una Convención contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego (CIFTA) y también un Reglamento Modelo para regular la movilidad de las transacciones comerciales de armas de fuego. Ambos instrumentos se suscribieron en 1997, y sirvieron como un modelo que guió las discusiones políticas, impulsaron la modificación del lenguaje reduccionista que asocia a las ‘drogas con los bandidos’ para adoptar un lenguaje distinto a partir del proceso del Programa de Acción, más orientado hacia la “proliferación excesiva y el uso indebido de armas”. Adicionalmente, estos acuerdos sirvieron como el modelo sobre el cual se diseñaron otros compromisos de alcance global, adoptados más tarde.

Conclusiones

Este capítulo se planteó como objetivo identificar los actores que securitizaron las armas de fuego a escala internacional. Se parte del supuesto de que un conjunto de actores no convencionales, estatales y no estatales, visibilizaron la amenaza que representan las armas de fuego para la seguridad humana y nacional. Para cumplir con este objetivo se analizaron los actores que, desde la década de los noventa, comenzaron a trabajar en pro de la generación de conocimiento sobre las problemáticas relacionadas con las armas de fuego, en la promoción de acciones destinadas a implementar controles internacionales a las transacciones de armas y también en la consecución de los primeros compromisos oficiales, para controlar el tráfico ilícito de armas.

En esta sección, que es descriptiva y analítica, es posible ver una tríada de actores, compuesta por una comunidad epistémica, unas organizaciones no gubernamentales internacionales y unos Estados pequeños. Cada uno de estos actores cumplió un rol diferenciado en el proceso de securitización. Los primeros, el grupo de expertos, desempeñaron un papel fundamental en la generación de conocimientos, lo cual permitió fundamentar las posiciones de las ONG y también de algunos Estados, al momento de proponer la construcción de regímenes internacionales de control. Aunque existen muchos vacíos de información y este es un campo que requiere más estudios y mayor profundidad en los análisis, las limitaciones que enfrentaron los investigadores especialmente al acceder a datos no impidió que se produjera un conocimiento que orientó las discusiones y que fue de vital importancia para impulsar el activismo político, tanto en los actores estatales como no estatales.

Por su parte, las ONGI lograron motivar la acción. Estas organizaciones aprovecharon las experiencias exitosas previas, especialmente de la campaña contra las minas antipersonal y la propuesta de Código de Conducta, utilizaron los espacios abiertos para la discusión y capitalizaron la sensibilidad política generada en torno a los desastres humanitarios causados por las armas de fuego. Articuladas estratégicamente con la comunidad epistémica y con algunos Estados motivaron reuniones, promovieron la celebración de reuniones y la generación de una red que se convirtió en el referente contra la violencia armada a escala internacional.

Algunos Estados pequeños, africanos y latinoamericanos, también cumplieron un rol importante, porque visibilizaron la necesidad de una acción conjunta internacional para resolver problemas aparentemente localizados y porque dieron ejemplo de acciones concertadas para luchar contra la problemática de las armas. Además de los actores descritos, en este proceso de securitización también contribuyeron de forma decidida algunos países europeos, grandes y medianos, como Reino Unido, Suecia, Noruega, Alemania, Suiza, y en menor grado Canadá, ubicada en el continente americano. Su compromiso con el control de armas se hizo de múltiples maneras, por ejemplo, los Estados Europeos suscribieron un Código de Conducta en 1998 para restringir las exportaciones de armas de todo tipo, brindaron apoyo económico a los gobiernos de Estados pequeños interesados en contener la proliferación de armas, financiaron campañas de desarme, investigaciones, encuentros internacionales, entre muchas otras acciones. No obstante, el dinamismo de estos actores ha sido ampliamente documentado en la literatura académica especializada, mientras que las iniciativas de los Estados pequeños ha sido menos atendida y menos estudiada.

De distintas maneras, y con diferentes aportes, en conjunto estos actores iniciaron un proceso de securitización de las armas de fuego. No obstante, en este trabajo se plantea que tanto la comunidad epistémica como las organizaciones no gubernamentales cumplieron el papel de actores funcionales, mientras que varios Estados pequeños fueron los actores securitizadores, porque lograron la adopción de medidas de emergencia, a través de la coordinación de acción y de la consecución de acuerdos, que en primera instancia tuvieron alcance regional, pero que más adelante se ampliaron a la comunidad internacional entera.

CAPÍTULO III

EL DISCURSO SEGURITIZADOR Y LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTROL

Introducción

Dentro de la teoría de la securitización, el estudio del discurso permite ver cómo un asunto cualquiera se convierte en una amenaza a la seguridad, mediante el uso de argumentos de urgencia, que modifican la manera de comprender o de interpretar un tema. En el caso de las armas de fuego, un grupo de actores (identificados en el capítulo precedente) generaron un discurso que promovió el encuadre de las armas de fuego como artefactos amenazantes. Este discurso logró incorporar este tipo de armas dentro de la agenda de seguridad internacional y también motivar el surgimiento de algunas políticas internacionales de control, en un contexto donde históricamente la producción de armas era un objetivo de los Estados, y en el cual la violencia generada por estas no era un tema de discusión.

Este capítulo analiza los discursos propuestos por los agentes securitizadores y los actores funcionales, a través del rastreo de sus orígenes, evidenciando sus argumentos centrales, sus demandas y su relación con las medidas de emergencia adoptadas, es decir, situando el discurso en el espacio y el tiempo. Estas acciones tienen el objetivo de develar las relaciones por las cuales las distintas formaciones discursivas se interpelan entre sí, en una lucha por la hegemonía de los significantes. En otras palabras, en este trabajo se plantea que el discurso securitizador de las armas pequeñas no es homogéneo, de hecho, posiciona varios argumentos que a pesar de que lo enriquecen, también lo dispersan.

Para cumplir con el objetivo propuesto, en la primera sección se hizo un acercamiento al discurso internacional relativo a la industria militar vigente hasta el fin de la Guerra Fría, y sostiene que durante este tiempo existió una actitud favorable a la proliferación de industrias militares nacionales, con la capacidad de producir armas de fuego, y que, además, el mercado internacional estaba desregulado y operaba bajo consideraciones de orden geopolítico y estratégico.

En la siguiente sección se propone que, con el fin de la Guerra Fría, las armas de fuego entraron en la agenda internacional con un discurso securitizador que incorporó argumentos del derecho internacional humanitario, de los derechos humanos, de la salud pública y también de la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego. Aunque cada uno de estos argumentos tienen mucha fuerza para visibilizar los impactos negativos de las armas de fuego, no tienen una sola propuesta homogénea ni aluden al mismo objeto referente de la seguridad; de hecho, los discursos humanitarios, de derechos y de salud pública se posicionan frente a la defensa del ser humano, mientras que el discurso del tráfico ilícito hace referencia al Estado. En este trabajo, son analizados los discursos que se produjeron en la década los noventa, que corresponden al período denominado, en el capítulo precedente, como “impulso inicial” y que desembocaron en la suscripción de los dos primeros acuerdos de alcance internacional.

Finalmente, se analizan las medidas de emergencia resultantes del discurso securitizador, es decir, se estudian los dos primeros instrumentos internacionales de control de armas: el Protocolo de Armas de Fuego y el Programa de Acción, que fueron adoptados en 2001. En esta parte del capítulo, se busca develar los elementos discursivos que han logrado imponerse en los instrumentos internacionales mencionados, para determinar el sentido y la orientación del proceso de securitización de las armas de fuego.

La ausencia de las armas de fuego en el discurso internacional del control de armas

Desde el principio hasta el fin de la Guerra Fría, la política de industrialización militar de las grandes potencias tuvo como consecuencia la promoción de la producción de armas de fuego en muchas regiones del mundo. Esto ocurrió a través de la concesión de licencias de producción de armas, en un contexto internacional en el cual la violencia armada, la proliferación de armas, o cualquier otro impacto negativo relacionado con el uso de armas de fuego, más allá de los enfrentamientos bélicos, no fueron vistos como amenazas ni para la seguridad nacional ni para la seguridad. Adicionalmente, durante este período no existió ningún tipo de regulación formal a la comercialización de estos dispositivos, no obstante, sus transferencias estuvieron sujetas a consideraciones políticas, geopolíticas y estratégicas.

La producción de armas de fuego: orígenes y proliferación

La introducción de las armas de fuego (cañones, fusiles, carabinas, etc.) en las guerras europeas del siglo XIV impulsaron el mejoramiento de las capacidades militares de los Estados (Cabanellas, 1963: 292), porque aumentaron el potencial para generar bajas en el ejército enemigo, ya sea por muerte o por lesiones, y eliminaron los sangrientos combates cuerpo a cuerpo, usuales antiguamente. A partir de ese momento, “la naturaleza y la historia posterior de la política estuvieron profundamente condicionadas por el desarrollo y uso de armas de fuego” (O’Connell, 1990:111). La superioridad militar, política y estratégica alcanzada por Estados que utilizaban este armamento en sus enfrentamientos bélicos despertó el deseo de ciertos gobernantes por desarrollar todo tipo de tecnología militar y por producirla localmente.

La industria de armas pequeñas florecería a fines del siglo XV, se mantuvo a la par de la expansión de los ejércitos y proporcionó al soldado de infantería niveles de equipamiento físico y letalidad sin precedentes (O’Connell, 1990:112). Los países que contaban con un conjunto de recursos naturales, destrezas profesionales y técnicas, así como el medio sociocultural en el que podía producirse la innovación tecnológica, prontamente lograron establecer una industria bélica de primer nivel (Krause, 2001), es decir, progresivamente pudieron pasar de fabricar armas de fuego a producir armamento militar que incorporara tecnología de punta.

No todos los que iniciaron este proyecto de industrialización tuvieron el mismo éxito. Algunos lograron desarrollar una industria bélica, pero no pudieron aplicar la tecnología en sus productos militares; algunos se dedicaron a producir armamento de copia, o poco sofisticado, mientras que otros se especializaron en la producción de armas de fuego. Finalmente, también se conformó un grupo de Estados que no pudieron, o no se interesaron, en producir localmente ningún tipo de armamento, y cuyas necesidades debían ser satisfechas en el mercado internacional (Krause, 1995).

Entre estos tres grupos de Estados se generó una gran brecha de capacidades militares. Esta desigualdad, por un lado, dinamizó el mercado internacional de armas de todo tipo, entre aquellos que fabricaban el armamento y los que no lo producían pero lo necesitaban (Krause, 2001). Esto generó figuras comerciales como las “licencias de producción o coproducción”, cuya aplicación demuestra que la proliferación de este tipo

particular de armas y su uso indebido no eran considerados una amenaza ni a la seguridad de los seres humanos ni de los Estados.

La concesión de licencias de producción de armas de fuego

El flujo de armas en el mercado internacional entre productores y compradores tiene lugar a través de transacciones comerciales de compraventa y también mediante la concesión de licencias de producción o coproducción de armas. Estas últimas son modelos de acuerdos comerciales, mediante los cuales una empresa concede los derechos de producción y comercialización de uno o varios tipos de armas a otra empresa, a cambio de un beneficio económico, previamente definido.

Las licencias probablemente constituyen una de las características más particulares de la industria global de armas de fuego (Small Arms Survey, 2002^a: 40). Estas aparecieron en el siglo XIX y tuvieron lugar generalmente entre países industrializados y Estados pequeños y/o con bajos niveles de desarrollo, por razones estratégicas, políticas y económicas, tanto para quien otorga la licencia como quien la recibe. Para los primeros, esta modalidad comercial era vista con potencial para generar beneficios políticos, estratégicos y económicos, como aumentar la influencia política; fortalecer los lazos de cooperación política y militar; ayudar a estandarizar el equipo militar entre los Estados aliados; aumentar los mercados de armas de fuego; mejorar el rendimiento en sus costos de investigación y desarrollo; incluso se consideraba que las concesiones de licencias eran una manera fácil de evadir la legislación y los controles de exportación o de facilitar las exportaciones a destinos prohibidos (Small Arms Survey, 2002a). Para los Estados que recibían las licencias, los beneficios eran más modestos. Estas concesiones generaron la expectativa de que a partir de esta transferencia de tecnología, los Estados receptores podrían subirse en el tren de la industria militar, lo cual traería también beneficios económicos, políticos, crearía empleo y también permitiría desarrollar aplicaciones de utilidad civil³³ (Brauer, 1998). Además,

³³ Estos beneficios han sido muy cuestionados por los estudiosos de la industria militar: algunos sostienen que esta industria no ocupa tanta mano de obra como ofrecía (Small Arms Survey, 2002a). Otros sostienen que en lugar de generar procesos industriales nacionales, autónomos, la dependencia de los centros industrializados se profundizó (Cahn y Kruzel, 1977). También hay quienes señalan que los réditos económicos de este tipo de industria han sido muy marginales (Brauer, 1998). A pesar de estas consideraciones negativas, el comercio de armas de fuego ha sido estimulado y protegido por Estados, empresas, organizaciones de la sociedad civil, entre otros, por ser altamente lucrativo.

impulsarían la autonomía del mercado internacional de armas y de los condicionamientos impuestos por los países productores.

La referencia a las licencias de producción de armas en este capítulo es útil porque muestra que el desarrollo de la industria militar nacional era un objetivo deseable para la mayoría de Estados del mundo, pero no siempre alcanzable. Además, permite comprender que, en un contexto internacional que no tiene controles internacionales formales, prolifere la producción de armas de fuego en múltiples regiones del mundo,³⁴ y que además crezca de manera sostenida el mercado de armas de fuego, aun en períodos sin guerras. Este problema fue reconocido por la Asamblea General de la ONU, en 1997, en el primer Informe de Expertos Gubernamentales sobre armas pequeñas, como se muestra en la siguiente cita:

Durante la guerra fría, el aumento de la producción autorizada y de la transferencia de tecnología hizo que proliferasen los productores legítimos de armas pequeñas y armas ligeras, principalmente empresas pequeñas y medianas, en un esfuerzo de los Estados por lograr una mayor independencia en la producción de armas que consideraban necesarias para su seguridad, lo que les ha llevado a procurar mercados para exportar sus excedentes de armas (Asamblea General, 1997).

En definitiva, en ciertas regiones del mundo, el crecimiento del número de industrias con capacidad de producir armas de fuego, y con ello la proliferación de armas pequeñas, ha sido una consecuencia de una deliberada política de fomento a su producción local e internacional. En este contexto, no existió ningún discurso securitizador que alertara sobre su peligrosidad o que impulsara la adopción de ningún tipo de control sobre producción y/o comercialización.

El (des) control internacional de armas

Aunque algunos autores señalan que el comercio de armas operó bajo las leyes del *laissez-faire* hasta el fin de la Guerra Fría (Karp, 1994^a: 178), porque no existían regulaciones globales formales que limitaran las transacciones de compraventa de estos dispositivos (ver capítulo 1), las naciones productoras acostumbraban a restringir la libre comercialización de sus productos, en función de sus intereses geopolíticos y estratégicos. Este comportamiento sirvió como un sistema tácito de control del

³⁴ En la actualidad, según Rebeca Peters, expresidenta de la Red Internacional de Acción Sobre las Armas Pequeñas (IANSA), la mitad de los países en el mundo fabrican armas de fuego. “The Great UN Gun Debate”. 2004. En: <https://goo.gl/v2rF2F>. Acceso el 10 de enero de 2016.

comercio internacional de armas, que operó a través de prohibiciones o embargos a los países compradores, que usualmente se imponían recurriendo a consideraciones políticas (Eide, 1976: 309; Krause, 1998: 715). En este sistema de control informal, las potencias coloniales disminuían el flujo de armas hacia los países que buscaban su independencia, específicamente en Asia y África, o ampliaban este flujo como una medida de apoyo a las facciones afines (Westad, 2005), como en el caso centroamericano, justificando su accionar dentro del marco de la contención ideológica propio de la Guerra Fría. De este modo, las regulaciones para el comercio de armas de fuego eran informales y discrecionales.

En efecto, al menos durante el siglo XX, la atención de la política internacional se concentró en la no proliferación y en el control de armas convencionales y nucleares. Es así que, en 1959, la Asamblea General de las Naciones Unidas implementó en su agenda una sección orientada a tomar decisiones para lograr el “desarme general y completo”,³⁵ dirigida a llegar acuerdos sobre el control y la regulación de las armas de destrucción masiva, y dentro de la cual no se mencionaba a las armas pequeñas.

La prioridad concedida por la comunidad internacional al control de armas nucleares durante la Guerra Fría está directamente relacionada con la Crisis de los Misiles, ocurrida en 1962. Este evento revivió la tragedia japonesa que se produjo en las ciudades de Hiroshima y Nagasaki, y despertó el temor a una nueva devastación nuclear. De hecho, la bomba nuclear norteamericana arrojada en Japón en 1945 se posicionó en el imaginario del mundo como una premonición del futuro atómico, que combinaba la ciencia moderna con el más terrible instrumento de destrucción termonuclear (Boyer, 1992: 231).

La Crisis de los Misiles puso a las armas nucleares en el centro de la discusión política y académica durante los años sesenta, setenta y ochenta, y las hizo un tema prioritario a escala global. En este contexto, en 1967 América Latina se convirtió en el continente pionero en declararse “territorio libre de armas nucleares”, mediante la firma del Tratado de Tlatelolco. A esta iniciativa regional, siguieron otras de alcance global

³⁵ El tema del “desarme general y completo” se incluyó en el decimocuarto período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrado en 1959, a solicitud de la URSS (Asamblea General, 2010). Desde entonces, este tema ha estado presente en todos los períodos de sesiones.

como el Tratado de No Proliferación Nuclear (NPT, por sus siglas en inglés), suscrito en 1968, mediante el cual 190 países (excepto los cinco miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) se comprometieron a no desarrollar armas nucleares y a someterse a las salvaguardias totales de la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA, por sus siglas en inglés). A partir de estas primeras regulaciones, se creó un sistema normativo, vigente hasta la actualidad,³⁶ para contener la proliferación nuclear. Mientras tanto, el comercio de armas de fuego no fue objeto de ninguna regulación internacional ni motivo de discusión.

El control nuclear ganó relativamente fácil consenso durante la Guerra Fría, tanto por los antecedentes de daño ya mencionados, como por la resistencia (persistente hasta la actualidad) a establecer controles sobre las armas convencionales. Esta negativa se cobijó bajo el argumento de que todos los Estados tienen derecho a su legítima defensa y autodeterminación, el cual está presente en el preámbulo de todo instrumento internacional de control de armas. Además, la posesión de armas convencionales permite a los Estados mantener un *stock* de armamento, sin ser estigmatizado como un *rogue state*, como ocurre hasta el momento con los algunos países desarrolladores de armas nucleares o de destrucción masiva, como Corea del Norte, Irak, Irán, Pakistán, entre otros.

En este contexto, al menos hasta el fin de la Guerra Fría, las discusiones sobre la posibilidad de regular a escala internacional ciertas tecnologías militares giraban en torno a su capacidad de destrucción y daño en contextos de guerra, como ya se ha mencionado. Dentro de estas discusiones, no existían motivos suficientes para regular explícitamente el comercio legal o ilegal de las armas de fuego. Por una parte, el riesgo de una guerra interestatal debido a la proliferación de armas pequeñas era improbable, y, por otra, su empleabilidad en actividades civiles legales (como la caza y el tiro deportivo) reforzó el argumento soberanista de que su control compete internamente a

³⁶ Entre ellos, tenemos el Tratado de prohibición completa de armas nucleares –TPCE–, suscrito en 1996, pero que hasta el momento no ha entrado en vigencia, o el Grupo de Suministradores Nucleares (NSG, por sus siglas en inglés), instancia que “se creó a continuación de la explosión en 1974 de un artefacto nuclear por parte de un Estado no poseedor de armas nucleares, lo que demostró que la tecnología nuclear transferida para propósitos pacíficos podía ser mal utilizada” (Grupo de Suministradores Nucleares. En: <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/es/>. Acceso el 10 de junio de 2016).

cada Estado.³⁷ En otras palabras, hasta este momento no existió un discurso securitizador que construya apropiadamente la percepción de la amenaza que representan las armas pequeñas para los Estados y/o los seres humanos.

Los embargos y las prohibiciones de venta de armas

Los embargos de armas se utilizaron (y siguen aplicándose) para obligar a los Estados y a ciertos agentes no gubernamentales a mejorar su comportamiento en aras de la paz y de la seguridad internacional, o para limitar las exportaciones de armas a un determinado conflicto. Desde el final de la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha impuesto embargos de armas regularmente, y también la Unión Europea ha utilizado esta figura como un instrumento de política exterior y de seguridad.³⁸ Las prohibiciones de venta son medidas similares a los embargos, es decir, cumplen la misma función, pero no son parte de la diplomacia multilateral.

Algunos autores coinciden en que las prohibiciones de exportación y los embargos de armas no solo no han cumplido con su objetivo declarado (inhibir la violencia), sino que han fomentado el interés por el desarrollo de industrias nacionales (Brauer, 1998: 5). En efecto, el condicionamiento a las compras de equipamiento militar ha motivado la decisión de algunos Estados de convertirse en productores y/o exportadores de armas para contar con líneas seguras de suministros y para eludir cualquier tipo de restricción.

Además, los intereses nacionales dirigidos por la lógica realista de autoayuda lograron posicionar, entre los Estados importadores de armas, la idea de que es estratégico ser autosuficiente, para prevenir y enfrentar de manera autónoma y sin restricciones cualquier amenaza a la seguridad nacional (Brauer, 1998). Este es el caso de Brasil, que inició su industrialización a partir del embargo instituido por el presidente Jimmy Carter, que obedeció a unas supuestas violaciones de los derechos humanos en

³⁷ Este es uno de los argumentos que la Asociación Nacional del Rifle (NRA) de Estados Unidos exhibe hasta el momento. Al respecto, Wayne LaPierre, vicepresidente ejecutivo de la NRA, sostiene que Estados Unidos no debe suscribir ningún instrumento internacional de control de armas de fuego que pueda forzar a su Gobierno a introducir mayores controles internos a los existentes, porque sería irse en contra de la segunda Enmienda de la Constitución norteamericana, y también en contra del derecho a la libertad y a la autoprotección, consagrado por esta carta fundante. "The Great UN Gun Debate". 2004. En: <https://goo.gl/v2rF2F>. Acceso el 10 de enero de 2016.

³⁸ SIPRI. Stockholm International Peace Research Institute. *Arms Embargoes*. En <https://goo.gl/hCAAuh>. Acceso el 10 de marzo de 2017.

este país (Franko-Jones, 1992: 585). No está claro si este embargo puso límite a las violaciones a los derechos humanos en la población brasileña, pero es claro que Brasil en la actualidad es uno de los diez mayores productores de armas de fuego del mundo (Pavesi, 2016).

En conclusión, hasta finales del siglo XX, muchos Estados se interesaron por desarrollar una industria armamentística nacional, lo cual desembocó en una proliferación de las capacidades productivas a lo largo del mundo. Por otra parte, la regulación de estos dispositivos se asumió como una competencia exclusiva de cada Estado. En consecuencia, a escala internacional estas armas fueron objeto de pocas y discrecionales regulaciones, impuestas por algunos países productores para garantizar sus intereses políticos y estratégicos, más que con fines lucrativos. Algunas de estas regulaciones terminaron fomentando la proliferación de industrias nacionales de armas. En definitiva, durante mucho tiempo las armas de fuego estuvieron en un contexto local e internacional favorable a su proliferación mundial.

El discurso securitizador y las medidas de emergencia

En esta sección se analiza el discurso securitizador de las armas de fuego, mediante una deconstrucción de los argumentos que lo componen. Se plantea que existen al menos cuatro encuadres, que apuntan a construir las armas de fuego como dispositivos amenazantes a la seguridad: el tráfico ilícito, el derecho humanitario, los derechos humanos y la salud pública. Cada uno de estos alude a distintos objetos referentes de la seguridad, y presenta distintas fortalezas y debilidades al posicionarse como un objeto amenazante. No obstante lo dicho, todos estos encuadres discursivos han promovido la adopción de normas internacionales de control como medida de emergencia.

El discurso securitizador

El discurso securitizador de las armas de fuego se articuló en un contexto en el cual el mercado de estos instrumentos era casi completamente libre de regulaciones formales, y bajo determinadas restricciones informales que obedecían a motivaciones políticas, geopolíticas y económicas, como se mencionó en la sección anterior.

Los agentes securitizadores y los actores funcionales (academia, ONG, ONGI y algunos Estados) investigaron y documentaron los efectos negativos de la proliferación

de las armas de fuego y sobre esta información armaron los argumentos que llevaron a proponer un régimen internacional de control del comercio ilícito de armas. Sin embargo, las armas de fuego tienen usos positivos y negativos, tanto en tiempos de guerra como en tiempos de paz. Sus usos legítimos y su rentabilidad hicieron que cualquier discurso, orientado a su prohibición total o parcial, despertara posiciones encontradas en la comunidad internacional.

Ante la comprensión de que cualquier iniciativa de prohibición generaría rechazo en diversos grupos de la sociedad, los actores que participaron en el impulso inicial de la securitización de las armas de fuego se abstuvieron de hacer propuestas en este sentido. La renuncia a la prohibición tampoco ha permitido articular una alternativa de regulación aceptada unánimemente por todos los actores. Esto se debe, en parte, a que las armas de fuego tienen múltiples impactos negativos, y no existen acuerdos consolidados respecto a cuál de estas dimensiones debe ser atendida de manera prioritaria (los asesinatos, las lesiones no letales, el comercio ilegal, etc.). Otra razón es que cualquier iniciativa de regulación entraña la normalización de algunos usos (por ejemplo, la caza y el deporte) y la penalización de otros (como el homicidio o el suicidio), así como la legitimación de cierto tipo de usuarios (el ciudadano bueno que tiene que armarse legalmente para protegerse) y la deslegitimación de otros (generalmente entendidos como criminales ilegalmente armados). Por tanto, cualquier iniciativa de regulación siempre encontrará detractores.

La falta de consensos también ha estado alimentada por el vacío de información respecto a las armas de fuego, lo que ha contribuido a dispersar los objetivos, estrategias y prioridades de los actores securitizadores. En consecuencia, cualquier intento por restringir la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras se ha enfrentado a estas limitaciones.

Pese a lo dicho, los actores involucrados en el proceso de securitización de las armas de fuego han posicionado ante la comunidad internacional, con relativo éxito, cuatro argumentos (el tráfico ilícito, el derecho humanitario, los derechos humanos y la salud pública), que, en diferentes medidas, han logrado impulsar la adopción de los primeros instrumentos internacionales de regulación de las armas de fuego. A continuación se analiza cada uno de estos argumentos.

El tráfico ilícito de armas de fuego como discurso

El discurso del tráfico ilícito de armas de fuego ha influenciado fuertemente en las primeras regulaciones internacionales, es decir, el Protocolo de Armas de Fuego y el Programa de Acción (que se detallan en el siguiente punto), que giran en torno a esta forma de amenaza a la seguridad. Su éxito se debe a que apeló de manera eficiente a una amenaza existencial, al plantear que los Estados que enfrentan este problema pueden ser socavados en sus estructuras hasta llegar al colapso, por el desafío al monopolio del uso legítimo de la fuerza y por la proliferación de otras actividades ilegales, como lo señala la siguiente cita del Consejo Económico y Social de la ONU:

Las armas de fuego no son simples instrumentos utilizados en la delincuencia nacional y transnacional, sino también una mercadería ilícita de importancia mayor. Cuando las armas se trafican en gran cantidad no solo pueden afectar a las actividades delictivas, sino a la estabilidad y seguridad interior general de los Estados. Ello determina que la fabricación y el tráfico ilícitos sean motivo de preocupación no solo para los sistemas de justicia penal, sino también para los ministerios y organismos responsables de aspectos como la seguridad nacional, los asuntos militares o de defensa nacional (2001: 17).

Según esta perspectiva, las distintas modalidades de tráfico ilícito de armas (tráfico hormiga, tesferrismo, robo de arsenales, entre muchas otras) atentan contra el monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza, debido a que si existen actores ilegales armados dentro de un Estado, paralelos a la fuerza pública, estos podrían desafiar a la autoridad política y generar situaciones de ingobernabilidad, debilidad institucional e incluso dividir los territorios soberanos. En 1995, el entonces Secretario de Naciones Unidas, Boutros-Boutros Ghali, en el documento “Suplemento de una Agenda para la Paz”, se refirió a la conflictividad interna de los Estados, emergida después de la Guerra Fría, muy vinculada al tráfico ilícito de armas podrían llevar al colapso de las instituciones estatales, especialmente la policía y la justicia, con la resultante parálisis de gobernabilidad, la ruptura de la ley y el orden y el generalizado bandidaje y caos (Asamblea General, 1995: 5).

Una vez que las armas de fuego formaron parte de la agenda de la ONU, este organismo desarrolló algunos informes, en los cuales se documentaron varios casos de Estados que, para esta época, ya enfrentaban problemas de gobernabilidad y consolidación institucional, como consecuencia del tráfico ilícito de armas. Uno de ellos corresponde a Malí, tratado en el capítulo anterior, cuyo Gobierno en el año de 1994

solicitó a la Asamblea General ayuda para detener la circulación ilícita de armas de fuego y para recolectar sus excedentes (Asamblea General, 1994a), como un mecanismo para reducir la violencia y para fortalecer al Estado maliense.

Otro caso tratado en la Asamblea de Naciones Unidas fue el de Afganistán, que evidencia cómo el tráfico ilícito de armas puede debilitar sistemáticamente la estructura del Estado e impedir su consolidación. En efecto, en el informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre armas pequeñas se trató la situación de Afganistán, país que sufrió una guerra civil entre 1979 y 1988, la cual fue avivada por las transferencias de armas de Estados Unidos y la Unión Soviética, en el marco de la Guerra Fría, como se muestra a continuación:

A propósito de Afganistán, el informe de Expertos Gubernamentales señala lo siguiente: “El Afganistán es hoy el principal centro mundial de armas desaparecidas; circulan en el país por lo menos 10 millones de esas armas. Entre 550 y 700 misiles Stinger de los 1 000 suministrados durante el decenio de 1980 simplemente han desaparecido en el escarpado terreno montañoso del Afganistán y podrían reaparecer en cualquier parte de la subregión o fuera de ella. Alrededor de la mitad de las armas que constantemente cambian de manos en el Afganistán llegaron al país durante la guerra fría, principalmente en calidad de transferencias entre Estados. En la actualidad, alrededor del 60% de las armas que ingresan al país proceden de transacciones ilícitas en las que participa una tortuosa red de fabricantes, compradores, proveedores y distribuidores que escapan al control de las autoridades públicas. La fabricación propia de armas, otrora considerada una industria artesanal en el Afganistán, ya no constituye una actividad comercial tan lucrativa habida cuenta de la variedad más amplia de armas de fabricación extranjera que se pueden obtener con facilidad” (Asamblea General, 1997: 33).

El caso centroamericano también fue documentado por la Asamblea General, en el mismo informe del Grupo de Expertos Gubernamentales, y se llegó a conclusiones similares: el tráfico ilícito de armas tiene un gran potencial para desestabilizar a los Estados.

Por otra parte, este discurso securitizador asocia al tráfico ilegal de armas de fuego con los grupos de crimen organizado, especialmente vinculados al narcotráfico. Este argumento señala que toda actividad ilegal requiere protección armada durante la ejecución de sus operaciones, especialmente porque son el blanco de persecución militar y policial en la mayoría de países del mundo. Para proveerse del armamento necesario, estos grupos ilegales recurren al mercado negro de armas, lo que produce una demanda

dinámica. Al estar armados, causan violencia en los territorios en los que operan, desafían a las autoridades, deslegitiman al Estado, generan corrupción, entre muchos otros perjuicios.

Dentro de esta retórica, los Estados ubicados en la región latinoamericana generalmente ejemplifican los efectos negativos de esta supuesta vinculación entre tráfico ilícito de armas de fuego, narcotráfico, descomposición del Estado y de la sociedad, aunque frecuentemente se presenta esta misma asociación en los lugares donde existe proliferación de armas (Asamblea General, 1997). El discurso securitizador de las armas de fuego combina elementos del concepto de seguridad nacional y también de la seguridad humana; de hecho, es estado-céntrico, sin dejar de lado la preocupación por los seres humanos. En otras palabras, el discurso posiciona a la criminalidad internacional como una amenaza tanto para los Estados, como para los seres humanos. Al combinar ambos enfoques, este discurso ganó mucha fuerza, porque no plantea la prohibición total, es decir, nunca alude al “derecho” de las personas y/o los Estados de armarse para autodefenderse; y más bien señala puntualmente la urgencia de controlar los mercados ilegales, para evitar que el crimen organizado acceda a las armas de fuego, cuya letalidad pone en riesgo la vida individual y la de la comunidad política.

Probablemente la aceptación de este discurso centrado en la ilegalidad radica en que no cuestiona el comercio legal de armas de fuego, y a que no ataca la posición de poderosos grupos de interés. Este énfasis en la ilegalidad está presente a nivel global y en distintas actividades productivas, comerciales, y sociales. Para algunos autores, este énfasis en la ilegalidad se relaciona con el fin de la Guerra Fría, y posteriormente con los ataques terroristas del 11/S. En efecto, con la desaparición del comunismo como enemigo de la humanidad, surgió la figura del crimen organizado para ocupar su lugar; entonces, el mundo se inclinó a definir los intereses de seguridad en términos de lucha contra el crimen organizado, de control de actividades ilegales (Andreas y Price, 2001: 31) y, más adelante, de combate al terrorismo. Esta lógica se repite en materia de comercio de armas, el cual se convierte en una amenaza únicamente cuando ocurre en condiciones de ilegalidad. Adicionalmente, la comunidad internacional se ha mostrado muy cómoda con este discurso securitizador, porque no cuestiona el comercio interno ilegal en los países, mismo que es un tema menos popular porque requiere que los países reconozcan su cuota de responsabilidad en la proliferación ilegal de armas.

Esta problematización de la ilegalidad es paradójica en múltiples sentidos. Por una parte, es incoherente con las dimensiones del comercio total global de armas. De hecho, aunque no existe una estimación confiable del comercio ilegal de armas pequeñas, puesto los cálculos se basan en las dimensiones del comercio legal, algunos expertos señalan que las transacciones ilegales de armas representan una pequeña fracción del mercado legal de armas de fuego. Actualmente, el mercado legal de armas de fuego mueve al año unos USD 8.5 mil millones, divididos de la siguiente manera: armas pequeñas, USD 1.6 mil millones; armas ligeras, USD 8 millones; partes, USD 1.78 mil millones, y municiones, USD 4.27 mil millones.³⁹ Adicionalmente, se estima que existen unas 875 millones de armas de fuego en el mundo (datos hasta el 2007), de los cuales alrededor del 73 % están en manos de civiles; el resto estaría en posesión de las Fuerzas Armadas (23 %), de la fuerza pública (3 %) y de grupos armados (1 %) (Small Arms Survey, 2011). Estas cifras muestran que tanto el mercado legal de armas como sus dueños legales superan significativamente a los intercambios ilegales y a los usuarios ilegales.

Además de ser la porción más reducida del mercado, las transacciones ilegales generalmente comienzan como transferencias legales, y luego escapan de los instrumentos estatales de control (Small Arms Survey, 2002b; Krause, 2007; Godnick y Bustamante, 2013). Según el Small Arms Survey (2002b: 128-129), el método principal por el cual los actores obtienen armas ilegales es mediante la desviación, que es simplemente el movimiento de un arma desde el origen legal al reino ilícito, y que puede ocurrir tanto en el ámbito nacional como internacional. La desviación de armas tiene lugar en cualquier punto a lo largo de la cadena de transferencia, cuando los gobiernos o los propietarios privados autorizados transfieren, intencionalmente o no, armas a gobiernos embargados, a grupos paramilitares, a insurgentes rebeldes, mercenarios, delincuentes, entre otros. Los métodos de desviación de armas a los actores no estatales se pueden dar utilizando las figuras de testaferrismo, violando los embargos de armas; incumpliendo las obligaciones de los usuarios finales; permitiendo el comercio hormiga (que implica el tráfico de pocas cantidades de armas); generando pérdidas de arsenales y pérdidas en campos de batalla.

³⁹ Muggah Robert. 2012. *Disrupting Illicit Arms*. En Infosummit 2012. <https://goo.gl/tGwmzc>

Ahora bien, la línea entre las transferencias legales e ilegales puede difuminarse fácilmente, hasta combinar ambas en un problema aparentemente indistinguible (Small Arms Survey, 2002b: 109); por tanto, la problematización exclusiva del tráfico ilícito de armas también se vuelve paradójica porque exime, casi completamente, de penalizaciones morales y reales a su comercio legal. Al respecto, tempranamente en 1994, Aaron Karp⁴⁰ ya mencionaba que la reventa ilegal de armas en América Latina era posible debido a la permisividad de los requisitos de propiedad y registro norteamericanos, que hacían poco para inhibir el contrabando organizado (Karp, 1994^a: 184) y también a la falta de controles internacionales. La situación en la zona fronteriza entre México y Estados Unidos confirma esta situación. En efecto, hasta hace poco existían unos 17 mil puntos estadounidenses de venta legal de armas, desde la conocida cadena de Wall Mart hasta armerías más pequeñas que no están obligadas a reportar sus ventas. A esto se suma que tres estados fronterizos estadounidenses (Arizona, Nuevo México y Texas) tienen legislaciones muy laxas para la venta de armas (Kessler, 2011). Esto da cuenta de un fluido intercambio comercial de armas, del cual se estima que un promedio de 253 mil armas de fuego cruza anualmente la frontera estadounidense hacia México. Además, más del 70 % de las incautaciones realizadas por las autoridades mexicanas y luego sometidas a trazado por la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego procedían de los Estados Unidos. Muchas de estas armas eran rifles semiautomáticos, como el AR-15 y AK-47, favoritos de los carteles y que los ciudadanos mexicanos no pueden comprar legalmente (Kinosian y Weigend, 2017).

En 1998, en un informe conjunto de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, denominado “Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África”, se llamó a los países miembros a prestar atención a los exportadores de armas y se solicitó su identificación pública, como un mecanismo para reducir a entrada ilícita de armas al África, con las siguientes palabras:

La identificación pública de los comerciantes internacionales de armas y de sus actividades ha resultado ser un objetivo difícil de conseguir, pero tal vez ninguna otra iniciativa contribuyera más a contar las entradas ilícitas de armas en África,

⁴⁰ Aaron Karp es uno de los investigadores más reconocidos y relevantes en materia de armas de fuego. Es consultor sénior de Small Arms Survey en Ginebra. Su investigación desarrolla y analiza estadísticas sobre: la posesión civil de armas de fuego en Latinoamérica y el Caribe, mercados negros, políticas de control de armas, entre otros.

un comercio que en gran medida es posible por el secreto que lo rodea. El Consejo de Seguridad debería abordar con carácter urgente esta cuestión, incluida la función que podrían desempeñar las Naciones Unidas en la recopilación, el seguimiento y la publicidad de esa información (Asamblea General y Consejo de Seguridad, 1998^a: 8).

Algunas figuras públicas también se han sumado a este llamado, como el expresidente de Costa Rica, Oscar Arias, quien a mediados de la década de los años 1990, se pronunció condenando el tráfico de armas y equiparándolo con el tráfico de drogas, en los siguientes términos:

Cuando por primera vez ante una audiencia de los Estados Unidos, yo expresé la idea de que la exportación de armas a los países en desarrollo es comparable a embarcar drogas a los países industrializados, hubo reacciones de inconformidad y rechazo. Desde mi punto de vista, ambos, el comercio de armas y el tráfico de drogas constituyen un siniestro *quid pro quo* en un mercado de muerte y sufrimiento para millones de seres humanos. En nuestro continente, el corazón de este mercado descansa en el ininterrumpido desplazamiento de miles de kilogramos de cocaína al norte y miles de armas hacia el sur (1996: i).

Hasta el momento no se ha atendido a esta solicitud de identificar a los traficantes de armas y el secretismo sobre los involucrados en el tráfico ilícito se mantiene todavía guardado. Adicionalmente, ha sido muy difícil integrar al discurso internacional el reconocimiento público y oficial (por parte de los Estados) del hecho de que el tráfico ilícito no existiría si no fuera porque el comercio legal se nutre de él. No obstante, es importante reconocer que algunos países en África y América Latina⁴¹ han emprendido iniciativas como las moratorias de importación de armas pequeñas y/o municiones, lo cual refleja que el discurso securitizador ha dado unos frutos iniciales.

La problematización del comercio ilegal de armas elude la discusión sobre su comercio legal. Esto deja fuera de todo cuestionamiento a las partes que intervienen en el mercado de las armas de fuego, a los fabricantes e intermediarios y a sus intereses. Este discurso tiende a presentar los problemas del tráfico ilícito de armas como típico de los países pequeños y débiles institucionalmente, incapaces de mantener el monopolio estatal de la violencia legítima.

⁴¹ En África tuvieron lugar las moratorias de Bamako en 1996, y la de la Comunidad Económica de los Estado de África Occidental (CEDEAO) (ver capítulo 2 de esta tesis); mientras que en América Latina los países que han implementado este tipo de moratorias son: Ecuador, República Dominicana y Panamá.

El derecho internacional humanitario como discurso

El discurso del derecho internacional humanitario para controlar el uso de armas de todo tipo es el más antiguo de todos y hace referencia a la necesidad de regular la guerra para reducir el sufrimiento excesivo e innecesario. Este encuentra sus orígenes en las civilizaciones antiguas, las cuales rápidamente impusieron unos límites a la práctica de la guerra; por esta razón, en el siglo XIX se comenzaron a codificar las normas que debían regir durante los enfrentamientos entre distintos países, estados, condados, etc.

En lo que se refiere a las armas pequeñas el encuadre humanitario tiene un largo historial. Este enfoque es evidente tanto en la iniciativa del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) sobre los primeros controles de armas de fuego y municiones, que desembocaron en las Convenciones de La Haya de 1898 y de 1907, así como en el Tratado de Ottawa de 1998⁴², mediante las cuales se buscaba prohibir el uso de sustancias tóxicas y armas que afecten de manera desproporcionada a los seres humanos.

Durante las últimas dos décadas, las discusiones del CICR y de otras organizaciones preocupadas por el derecho internacional humanitario se ampliaron. En la actualidad, éstas giran en torno a los usos de las armas (legales o ilegales), a los usuarios (civiles vs. Militares, actores estatales o no estatales) y a los efectos generados (excesiva e innecesariamente crueles).

Este discurso, y sus argumentos, tienen la ventaja de apelar a la urgencia para la protección de los seres humanos cuya existencia está bajo amenaza, por encontrarse en medio de un conflicto armado. Además, proporciona un precedente legal para la regulación del uso de armas, con la posibilidad de vincular nuevas normas legales a situaciones ocurridas previamente.

Este discurso, entre otras cosas, ha hecho visibles las afectaciones de las armas de fuego a dos grupos vulnerables, que generalmente no se asocian como víctimas de

⁴² Otras iniciativas de control de armas que han entrado dentro del derecho internacional humanitario son la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos protocolos; la Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas; la Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales y sus cinco protocolos; la Convención de 1993 sobre Armas Químicas, y el protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

las armas de fuego: los niños y los refugiados. Respecto a los primeros, la ONU ha documentado en múltiples ocasiones sus condiciones de vulnerabilidad durante un conflicto y también las ha condenado. Por ejemplo, el ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, fue enfático tanto en su indignación como en su llamado a tomar medidas, al expresar lo siguiente:

El lanzar ataques contra los niños y reclutarlos como voluntarios o por la fuerza en las milicias son crímenes abominables que habrá que tipificar en todos los futuros estatutos relativos a los crímenes de guerra y juzgar como corresponde. Hago mía la idea de que los niños son “zonas de paz”, e insto a que se difunda (Asamblea General y Consejo de Seguridad, 1998^a: 13).

Además, los llamados de la sociedad civil, de la academia y de algunos Estados motivaron a que se incluya una alusión a la situación de los niños y las niñas en el preámbulo del Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas de fuego, en los siguientes términos: “Profundamente preocupados por sus consecuencias devastadoras para los niños, muchos de los cuales son víctimas de conflictos armados o son obligados a alistarse como soldados, así como por los efectos negativos que tiene para las mujeres y los ancianos” (Asamblea General, 1998c: 6).

En relación con los refugiados, el discurso humanitario evidenció la victimización de esta población en situaciones de conflicto y postconflicto. En el primer caso, el uso extensivo de armas de fuego en grupos militares, paramilitares, subversivos o criminales ha obligado a que miles de personas en el mundo abandonen sus hogares en sus países de origen; de hecho, la inseguridad generada por la violencia armada ha sido un factor relevante en la decisión de huir o migrar a otros países (Muggah y Batchelor, 2002: 27). En situaciones de postconflicto, este discurso ha sacado a la luz el hecho de que en los asentamientos de refugiados se producen situaciones de violencia armada e incluso de tráfico de armas de fuego. De hecho, en muchos de estos espacios, los excombatientes se han disimulado entre los refugiados para traficar armas de pequeño calibre y para ejercer la violencia (Asamblea General y Consejo de Seguridad, 1998^a: 13).

El discurso humanitario es muy potente, porque señala claramente a un enemigo (grupos beligerantes), a un objeto referente (seres humanos), a una amenaza (la violencia armada en situaciones de conflicto), y a la necesidad de atención urgente a las

víctimas civiles. Además, cuenta con un objetivo concreto: detener el sufrimiento excesivo e innecesario en situaciones de conflicto. No obstante lo dicho, sus demandas no se incluyeron en los primeros regímenes regulatorios de los que trata este capítulo. Es apenas en el año 2013 que las demandas de este discurso fueron incorporadas en un tratado internacional, específicamente en el Tratado de Control de Armas. En este documento, no obstante, el texto se circunscribió puntualmente a la importancia de que los Estados evalúen el riesgo que implica transferir armas a zonas en conflicto.

Finalmente, es importante mencionar que este discurso tiene una demanda con unos límites muy claros en un contexto internacional marcado por la violencia. De hecho, esta articulación discursiva no busca reducir todas las fuentes de violencia que involucren el uso de armas, ni tampoco pretende limitar el derecho de las personas y de los Estados a armarse. Sin embargo, el uso de armas pequeñas genera sus mayores impactos en tiempos de paz; de hecho, cerca del 60 % de los crímenes violentos en el mundo se cometen con armas de fuego, en regiones que formalmente no enfrentan ninguna guerra. De alguna manera, es posible sostener que este discurso tiene un objetivo parcial, y también tiene un impacto parcial dentro de la complejidad de la violencia armada.

El discurso de los derechos humanos

El discurso de los derechos humanos aplicado a las armas de fuego subraya la capacidad de estos dispositivos para potenciar la violencia y el miedo, y en algunos casos incluso para facilitar la desposesión de algunos grupos vulnerables. Rebecca Peters, expresidenta de la Red Internacional de Acción sobre las Armas Pequeñas (IANSA), señala:

Más violaciones a los derechos humanos son perpetradas con pistolas que con ninguna otra clase de arma; este uso indebido es perpetrado por civiles ordinarios, por criminales individuales, por bandas de crimen organizado, y por las fuerzas estatales de seguridad, incluyendo los ejércitos y la policía (2006: 2).

El discurso de los derechos humanos es aplicable a los contextos no bélicos, a diferencia del discurso relativo al derecho humanitario, lo cual le ha permitido visibilizar algunas formas de violencia armada que, al producirse en situación de cotidianidad o en espacios privados, generalmente no eran consideradas problemáticas. Además, este

discurso es enfático en señalar que los perjuicios de la proliferación y del uso indebido de las armas de fuego en la sociedad es mayor que su utilidad.

De hecho, a través de este discurso se mostró la situación de vulnerabilidad de las mujeres frente a la violencia en general y a la violencia armada en especial. Actores de distintos sectores mostraron que la tasa global de mujeres asesinadas es de 2.7 por cada cien mil habitantes (pcmh), la mayoría de las cuales (95%) fueron muertas por hombres; también evidenciaron que los femicidios con armas de fuego, aunque son poco investigados, tienden a seguir el mismo patrón de comportamiento, es decir que existen muchas mujeres asesinadas por hombres armados con pistolas o revólveres.

Adicionalmente, mostraron que la violencia de género varía por regiones, siendo África y América Latina, los lugares más peligrosos para la vida de las mujeres, con una tasa de 6 pcmh y 3.5 pcmh respectivamente (UNODC, 2013: 28); y que en la región latinoamericana se encuentran los 10 países con mayores porcentajes de femicidios con armas de fuego (Secretaría de la Declaración de Ginebra, 2015). A este panorama se suma el hecho de que en la mayoría de los casos registrados, las mujeres fueron violentadas por hombres que eran o sus parejas íntimas o sus familiares. Este dato resulta interesante si se compara con las condiciones de violencia cometida hacia los hombres, quienes generalmente son agredidos por desconocidos, no por las mujeres de su entorno cercano. Esto representa que una gran parte de los asesinatos de mujeres fueron cometidos por personas que se espera que cuiden de ellas en sus propios hogares.

En el caso de Ecuador, aproximadamente el 7% del total de muertes con armas, correspondieron a mujeres, como se muestra en el quinto capítulo; estos asesinatos replican los mismos patrones que en el resto del mundo: tienen la forma de femicidio íntimo y se cometen en el contexto de una relación afectiva y de poder.

Hay quienes añaden que la vulnerabilidad de las mujeres es mayor, si se considera que ellas representan un reducido porcentaje de los propietarios de las armas y que los disparos aumentan las posibilidades de muerte en 12 veces, en comparación con otros medios de violencia. Esto se debe a que los disparos producen lesiones más severas y a que la presencia misma de un arma reduce las posibilidades de que una víctima escape o que personas ajenas intercedan para defender o asistir a la víctima

(IANSA, 2008). Estos han sido los argumentos que han articulado el discurso securitizador de las armas pequeñas con perspectiva de género y la participación de las mujeres en las iniciativas de regulación, desarme y pacificación de las sociedades y para visibilizar la relación entre las armas de fuego y los derechos humanos de las mujeres.

Por otra parte, desde el discurso de los derechos humanos no se aboga por una prohibición total de las armas de fuego, sino más bien se enfatiza en la reducción del tráfico ilícito y también en el control de su comercio internacional, a través de la adopción de tratados internacionales que involucren el compromiso de la mayor parte de la sociedad internacional. La posición de los defensores de los derechos humanos frente a las armas de fuego queda clara en las palabras de Rebecca Peters, en un debate con Wayne LaPierre, vicepresidente ejecutivo de la Asociación Nacional del Rifle (NRA), sobre las propuestas de control de las armas pequeñas de la ONU.

El tópico de la discusión no es acerca de la prohibición de las armas, estamos hablando de tomar unas medidas moderadas para reducir el tráfico ilícito de armas. Yo estoy muy satisfecha de escuchar al señor LaPierre decir que está de acuerdo en que los chicos malos deben estar desarmados. Los traficantes son de los peores que existen.

Los tratados internacionales son el camino usual para lidiar con las armas. Tenemos tratados sobre armas nucleares, químicas y biológicas y esto es porque los países han reconocido el potencial destructivo de estas armas, y ellos quieren que los gobiernos y los productores de armas sean responsables; y las armas pequeñas son las únicas armas que se han quedado fuera de los tratados internacionales y estas armas son las que están matando cientos de miles de personas.⁴³

Finalmente, el discurso de los derechos humanos ha sido influyente en una parte de la comunidad internacional comprometida con el control de las armas de fuego. Sin embargo, esta influencia ha sido insuficiente para promover de manera decisiva en los regímenes de control de las armas de fuego, como se muestra más adelante.

Ahora bien, algunos actores han rebatido este discurso, al considerarlo representativo de la ideología occidental, lo cual genera conflictos con los valores y la cultura de distintas regiones del mundo. También ha sido cuestionado por ser utilizado con fines políticos. El caso de los embargos de armas impuestos sobre países que violan los derechos humanos muestra esta tensión. Mientras algunos actores (incluida la

⁴³ Rebecca Peters y Wayne La Pierre. 2004. "The Great UN Gun Debate". Video 0:11. <https://goo.gl/v2rF2F>. Acceso el 10 de enero de 2016

ONU) plantean que los embargos pueden contribuir a reducir la disponibilidad de armas que permitiría proseguir un conflicto, al hacer más difícil y costosa su adquisición (Asamblea General y Consejo de Seguridad, 1998^a: 7), otras voces señalan que esta medida castiga más severamente a la parte de la demanda de armas que a la oferta, aun cuando esta última viole las prohibiciones y pese a que en algunos casos el resultado haya sido el incentivo de construir una industria nacional de armas (como en el ya mencionado caso de Brasil).

Por otra parte, la defensa de los derechos humanos ha sido el discurso a través del cual las ONGI han ganado mayor influencia en el mundo, en múltiples campos de acción, lo cual resulta claro en materia de control de armas de fuego. Sin embargo, su influencia ha sido cuestionada, debido a que los países que financian las acciones y campañas en pro del control de armas para defender los derechos humanos son grandes defensores del derecho de sus ciudadanos a portar armas⁴⁴ (Keene y Mason, 2016), o son vendedores de armas a regiones donde existen evidentes vulneraciones del derecho internacional humanitario o de los derechos humanos, que ellos dicen proteger (Stavrianakis, 2010; 2011). Según esta perspectiva, la recepción de dinero por gobiernos vendedores de armas limita la fuerza y el alcance de las denuncias realizadas por las ONGI en contra de sus financistas,⁴⁵ porque las ubica en medio de un conflicto ético difícil de resolver en condiciones de dependencia económica.

La salud pública y las armas de fuego en el mismo discurso

El discurso de la salud pública, a diferencia de aquellos analizados previamente, enfatiza en las causas de la violencia armada, su mantenimiento, difusión y en los costos

⁴⁴ La siguiente cita refleja esta inconsistencia: “Suiza es un enigma. Todos los hombres sirven en la reserva del ejército, y los rifles militares son guardados en casas de los civiles. Partidos de tiro y grandes eventos públicos, y los suizos están muy cómodos con sus armas. Al mismo tiempo, SAS (en referencia a la organización suiza Small Arms Survey) está en contra de las armas de manera vociferante” (Keene y Mason, 2016, capítulo 6, sin página).

⁴⁵ Según una nota de prensa de Amnistía Internacional, EE.UU. y Reino Unido han realizado millonarias transferencias de armas a Arabia Saudita, país que enfrenta un conflicto armado no declarado con Yemen. Al respecto, la nota señala lo siguiente: “Desde el inicio del conflicto hace dos años, en marzo de 2015, EE. UU. y Reino Unido juntos han transferido armas por un valor superior a los 5.000 millones de dólares estadounidenses a Arabia Saudí, que lidera la coalición militar en Yemen. Esta cifra es 10 veces superior a los 450 millones de dólares estadounidenses que el Departamento de Estado de EE. UU. y el Departamento para el Desarrollo Internacional de Reino Unido calculan que han gastado o presupuestado en ayudas para Yemen en los últimos dos años”. Amnistía Internacional. *Yemen: La venta de armas de EE. UU. y Reino Unido, vergonzosa contradicción con la labor humanitaria*. 23 de marzo de 2017. <https://goo.gl/jTFRbu>.

que ésta genera en un país, más que en la vulneración de los derechos humanos. Este discurso se alimenta de los datos obtenidos de la investigación realizada dentro del campo de la epidemiología. Esta disciplina de conocimiento estudia las causas de la aparición, propagación, mantenimiento y descenso de los problemas de salud en poblaciones, con la finalidad de prevenirlos o controlarlos (Elkin, 1961). Quienes trabajan dentro de este campo asumen que existen ciertos fenómenos sociales como la violencia (también el consumo de drogas y los accidentes de tránsito, entre otros) que pueden ser comparados con una epidemia (de gripe, sarampión, viruela o cualquier enfermedad) que puede difundirse por contagio y prevenirse y curarse, entre otras cosas, con el aislamiento. Por ejemplo, en el campo específico de la violencia armada, desde la epidemiología se entiende que la restricción del acceso a las armas de fuego podría reducir el número de lesiones letales y no letales que la causan, de la misma manera que mantenerse aislado de una enfermedad disminuye la posibilidad de contagio (O'Dweyer, 2006). Además, se concentra en el lado de la demanda de armas como el centro del problema de violencia y recomienda entender sus motivaciones, para establecer programas de acción preventiva (Cukier, 1998: 261) y para fijar adecuadas normativas internas de control y verificación.

Este discurso enfatiza en el uso de datos estadísticos, así como en las correlaciones y las causalidades entre variables, por ejemplo, entre la tenencia de armas de fuego, la violencia armada o la seguridad ciudadana y el desarrollo. En este sentido resalta los costos directos e indirectos de la violencia armada, su representatividad en el presupuesto de un país, el gasto que genera y sus implicaciones en términos de desarrollo. El discurso securitizador de la salud pública ha sido empleado por distintas organizaciones internacionales, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de Naciones Unidas para Crimen y el Delito (UNODC), en los informes elaborados en el marco de la Declaración de Ginebra sobre la Violencia Armada y el Desarrollo⁴⁶, como se transcribe a continuación:

⁴⁶ La Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo es una iniciativa diplomática para ayudar a los Estados y a los actores de la sociedad civil a lograr reducciones medibles de la violencia armada en situaciones de conflicto y no conflicto. Esta Declaración fue adoptada el 7 de junio de 2006 en Ginebra, Suiza, y fue el resultado de una fuerte voluntad política de varios países para reducir la violencia armada, política y criminal a fin de mejorar el desarrollo sostenible a nivel mundial, regional y nacional. En la actualidad, más de 100 Estados se han adherido a este compromiso, entre ellos Ecuador, que se sumó en el año 2007.

Aproximadamente 2 billones de dólares en pérdidas económicas generadas por la violencia en el mundo podrían haber sido ahorrados si las tasas mundiales de homicidios entre 2000 y 2010 hubiesen caído por debajo de tres muertes por 100.000 habitantes, una cifra considerablemente menor a la tasa promedio de 7,4 por 100.000 registrada entre 2007 y 2012. Dichos ahorros hubiesen representado el 2,64% del PIB mundial en 2010.

En América Latina, este discurso señala que existen niveles de violencia pandémicos y que las tasas de homicidios generaron pérdidas por un 0,5 % del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita (PNUD, 2013). Es decir, que, sin los niveles de violencia existentes actualmente, en promedio los países de la región habrían logrado un aumento de USD 51 en el PIB per cápita de sus ciudadanos; en los países más castigados por la violencia, este número sería aún mayor, como en el caso de El Salvador (USD 78), Guatemala (USD 72) y Venezuela (USD 110). Estas cifras se relacionan con las armas de fuego si tenemos en cuenta que el 66 % de la violencia en la región se comete con este tipo de instrumento, y que su uso en el subcontinente es muy superior que en otras regiones como África (28 %) y Asia (28 %), como ya se ha mencionado (UNODC 2014).

La introducción de las variables de género y etarias en este tipo de investigación ha arrojado información importante para la toma de decisiones,⁴⁷ y ha generado análisis con panoramas más complejos sobre la situación de la violencia contra la mujer.⁴⁸ Esta propuesta tiene la característica de ser muy versátil, lo que le ha permitido incorporar casi cualquier aspecto de la violencia en sus estudios (O'Dweyer, 2006).

La complementariedad entre la agenda de investigación de la salud pública y el discurso generado en el mismo campo le ha concedido mucha fortaleza y aceptación. En efecto, el discurso es contundente porque se informa con cifras que mostrarían de manera objetiva la realidad de la violencia armada. El uso discursivo de datos

⁴⁷ Por ejemplo, este tipo de investigación ha permitido conocer que a nivel global, el 79 % de las víctimas de homicidio son hombres y que el 95 % de los victimarios también son varones (UNODC, 2013: 13). Además, que en el continente americano, la tasa de hombres asesinados es de 29,3 por cada cien mil hombres (pcmh), la cual es siete veces mayor a la que ocurre en Asia, Europa y Oceanía, y guarda relación con fenómenos como el crimen organizado y el delito común. Esto significa que más de una de cada siete víctimas de homicidio en todo el mundo, es un varón de 15 a 29 años que vive en las Américas (UNODC, 2013: 13).

⁴⁸ La introducción de la variable de género en la agenda de investigación de la salud pública ha mostrado que la tasa de homicidios contra mujeres a escala mundial es de 2.7 pcmh. África y América Latina son los lugares más peligrosos para las mujeres, porque registran las mayores tasas de femicidios, a escala mundial. Adicionalmente, al menos en la mitad de los casos registrados, en todo el mundo, las mujeres fueron asesinadas por sus parejas íntimas o familiares. Esto implica que el hogar puede ser un espacio altamente peligroso para las mujeres. Esta situación es diferente para los hombres, quienes son vulnerados por personas desconocidas, en espacios públicos como la calle y no en su propio hogar.

estadísticos reviste a sus argumentos de un manto de objetividad, que supuestamente le exime de cualquier intento de politización.

Pese a las ventajas de este marco interpretativo, sus formuladores encuentran importantes límites frente a la escasa disponibilidad de datos confiables. En efecto, por una parte, este discurso no encara grandes temas políticos y ni los problemas de gobernabilidad que enfrentan muchos Estados afectados por el tráfico de armas y la violencia armada. Por otra parte, y como se ha mencionado previamente, los Estados no siempre han estado interesados en contabilizar la violencia que ocurre dentro de sus fronteras, y en algunas regiones, este desinterés es una actitud que persiste hasta la actualidad. De hecho, las estadísticas de violencia, en el mejor de los casos, han sufrido un subregistro, cuando efectivamente se han recopilado. Estos problemas se presentan en casi todas las latitudes, especialmente en países con reducidos niveles de desarrollo o con una débil institucionalidad. En América Latina, el caso de Argentina es ilustrativo, porque pese a ser un país con uno de los mayores niveles de desarrollo de la región, y a tener una importante producción de armas de fuego, las estadísticas sobre homicidios, asesinatos y violencia armada apenas comenzaron a contabilizarse en el año 2010, mientras que en países pequeños, como Cuba y Surinam, se publicaron registros en 2012 (Sanjurjo, 2016). En consecuencia, la escasez de datos repercute sobre la falta de investigaciones sobre la relación entre armas de fuego y violencia, dificultando la posibilidad de que la comunidad epistémica profundice en el tema, y limita el número de argumentos disponibles.

Respecto al alcance de los estudios, el difícil acceso a la información, sumado a la frecuente imposibilidad de comparar los datos entregados por distintos países, ha obligado a los investigadores que trabajan desde esta perspectiva a realizar estudios muy localizados en regiones y ciudades, lo que ha sido un impedimento considerable para generar conocimiento que pueda ser generalizado a escala mundial. Finalmente, este discurso, al concentrarse en la demanda y en los estudios de caso localizados, ha desvinculado a la problemática del control de armas de los temas de gobernabilidad, de su dimensión internacional, y también se ha abstraído de las perspectivas macro de la economía política internacional y de los intereses y relaciones de poder existentes en las relaciones internacionales.

Esta clasificación de los discursos hizo una separación entre unos y otros, como si no existieran conexiones entre ellos. Esta decisión se tomó para mostrar los argumentos contenidos en cada encuadre discursivo, así como sus fortalezas y debilidades, al momento de securitizar una amenaza existencial. No obstante, en la práctica, los actores favorables al control de armas han utilizado los argumentos de uno u otro discurso, indistintamente a favor del objetivo de promover un mayor control de las armas de fuego en el mundo.

Los discursos y las medidas de emergencia

En esta sección se analizan las primeras normas internacionales adoptadas por la comunidad internacional para el control de las armas de fuego: el Protocolo en contra de la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Partes, Componentes y Municiones (Protocolo de Armas de Fuego), y el Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Erradicar el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos (PoA).

Ambas normas internacionales fueron suscritas en julio de 2001 y se concentraron en el tráfico ilícito de armas de fuego. Cada uno de estos instrumentos aborda aspectos distintos y refleja de manera diferente los argumentos que componen el discurso securitizador de las armas de fuego. Esto se debe a que los dos se originaron en espacios distintos de la ONU (el Protocolo se discutió en la Comisión Económica y Social y el PoA, en la Asamblea General) y mientras el primero es vinculante, el segundo constituye un compromiso de orden político, siendo los dos de gran importancia en el proceso de securitización de las armas de fuego. En los siguientes puntos se analizan estas normas a la luz de estos discursos.

Protocolo de Armas de Fuego

El Protocolo en contra de la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Partes, Componentes y Municiones se gestó como parte de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional,⁴⁹ también conocida como Convención de Palermo, en el año 2001. Su importancia radica en que fue el primer instrumento

⁴⁹ Esta Convención tuvo lugar el 15 de noviembre de 2000, en la ciudad de Palermo, Italia. Este instrumento jurídico es complementado por tres protocolos: el de Armas de fuego (Asamblea General, 2001), el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

internacional de carácter vinculante que propone medidas para controlar la producción y comercialización ilegal de armas de fuego (confiscación, incautación, eliminación y desactivación) y para la criminalización de estas actividades.

Sus orígenes se remontan a 1994, como una iniciativa del Consejo Económico y Social (ECOSOC) donde, por primera vez, los Estados expresaron sus preocupaciones respecto a las armas de fuego y convinieron en promover “el control adecuado de las armas de fuego y de otras armas de alto riesgo adoptando disposiciones reglamentarias y medidas de represión con miras a disminuir los delitos de carácter violento” (Asamblea General, 1994b; Asamblea General, 1994c). A partir de ese año, se celebraron reuniones anuales en las cuales progresivamente se fueron logrando acuerdos que configuraron al Protocolo de Armas de Fuego.

En 1995 se celebró otra reunión convocada por la ECOSOC,⁵⁰ en esta ocasión nuevamente se exhortó a los Estados a que promovieran el control adecuado de este tipo de armas. Además, el ECOSOC pidió al Secretario General de la Asamblea General hacer un estudio sobre delitos, violencia, tráfico ilícito, reglamentación nacional de control y también hacer un listado de iniciativas pertinentes para el control regional e internacional (Asamblea General, 1994a). La puesta en marcha de esta investigación contó con el apoyo económico y político de los gobiernos de Japón⁵¹ y Canadá.⁵² Otros países apoyaron mediante el envío de expertos, como Rusia, Estados Unidos, Australia, Japón, Canadá y Argentina (ECOSOC, 1996).

Como parte de este trabajo se solicitó a los Estados miembros de la ONU el envío de información sobre cinco temas específicos: 1) delitos, accidentes y suicidios en los que intervienen armas de fuego; 2) tráfico ilícito transnacional de armas de fuego; 3) leyes y reglamentos nacionales sobre el control de las armas de fuego; 4) iniciativas

⁵⁰ Esta reunión instauró una ronda de cinco reuniones preparatorias para el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Asamblea General, 1994a).

⁵¹ El apoyo activo del Gobierno del Japón se habría derivado del asesinato de un joven japonés que, estando en Estados Unidos en un intercambio estudiantil, fue abaleado durante una noche de Halloween al ser confundido probablemente con un ladrón. Este evento, ocurrido en 1992, habría desatado toda una reforma de control de armas de fuego en la isla, que actualmente ha dado como resultado la reducción, casi completa, de la violencia armada en esa sociedad. Además, el asesinato del estudiante japonés comprometió al Gobierno con el cabildeo a favor de control de armas en Estados Unidos y también en el sistema internacional (Kopel, 1993; Bob, 1999: 111).

⁵² Canadá en este mismo tiempo se encontraba involucrado activamente en la Campaña para la Prohibición de Minas Antipersonales

para el control de las armas de fuego a escalas nacional y regional, y 5) campañas de sensibilización pública y encuestas de opinión sobre el control de las armas de fuego. Esta consulta apenas obtuvo la respuesta de 25 Estados. Pese a su poca representatividad, este fue el primer documento que acumuló información internacional sobre el tema. El documento final señalaba que el tráfico ilícito de armas constituye una actividad que genera grave preocupación para los Estados miembros, ya que potencia la comisión de homicidios y de otro tipo de violencia como suicidios y accidentes con arma. Además, el comercio ilegal de armas de fuego tiene lazos con las redes de delincuencia transnacional organizada. Respecto a la cooperación internacional para el control, decía que las regulaciones que un solo Estado imponga sobre la fabricación, importación y exportación de armas de fuego serán suficientes para impedir su tráfico ilícito, debido a que la falta de control adecuado por parte de un país vecino podría socavar incluso las mejores intenciones. Finalmente, sobre el control en los Estados, menciona que la efectiva implementación de regulaciones requiere cooperación a todos los niveles de gobierno para prevenir el delito, promover la salud pública y la seguridad de los individuos.

Con estos resultados, al año siguiente, en 1996, se planteó la posibilidad de establecer una declaración conjunta de los países miembros de la ONU respecto a la importancia de regular el tráfico ilícito de armas. Para ello se haría una consulta previa sobre el interés en este acuerdo. El resultado fue positivo y desembocó en la suscripción del Protocolo en julio de 2001, y su entrada en vigor en 2005.

En 1997, se realizó una nueva consulta a los gobiernos. En esta ocasión se obtuvieron respuestas de 46 países, lo cual permitió calificar a este trabajo como la primera descripción verdaderamente comparativa a escala internacional de la magnitud de los daños causados por las armas de fuego y de las iniciativas internacionales de control de las armas de fuego y de reducción de daños (ECOSOC, 1997). Este trabajo reveló que la mayoría de Estados no podían dimensionar con precisión los impactos causados por las armas de fuego; no obstante, señalaron la existencia de una relación entre homicidios, suicidios, asesinatos, incluso violencia intrafamiliar con las armas de fuego.

Para paliar estos efectos negativos, la mayoría de Estados confesó contar con una política de control de armas. Hacia lo interno, los controles más comunes se orientaron a la posesión y al registro, mientras que hacia lo externo, muchos Estados señalaron que aplican restricciones a la importación y exportación de todas las armas largas y los revólveres; sin embargo, confesaron también que no aplican el mismo grado de control sobre las exportaciones.

Respecto al tráfico ilícito de armas, el informe señala lo siguiente:

Los Estados aceptaron en general que las armas ilegales, ya sean robadas, o ilegalmente importadas o fabricadas, eran utilizadas por delincuentes o por grupos de delincuentes organizados. Muchos Estados comunicaron un cierto nivel de importación ilegal de armas de fuego. Pocos Estados comunicaron problemas con las exportaciones ilegales de armas de fuego. La mayoría de los Estados que respondieron no tenían pruebas sustanciales de la fabricación ilegal de armas de fuego (ECOSOC, 1997: 28).

A esto se suma una falta de cooperación internacional, tanto para la investigación de los flujos ilegales, como para el enjuiciamiento de delitos que abarquen la importación o exportación ilícitas de armas de fuego, particularmente cuando estas han sido transportadas a través de uno o más países entre el momento de su fabricación y el momento de su recuperación definitiva por los funcionarios del orden público. Si bien estas respuestas son orientadoras de la situación de los flujos ilícitos de armas de fuego, también constituyen un acercamiento inicial con información incompleta y no siempre bien fundamentada.

Con los resultados de estos estudios y también con las declaraciones positivas de los Estados, se suscribió el Protocolo de Armas de Fuego. Su objetivo principal fue el de promocionar la cooperación para prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones (art. 2). Al concentrarse únicamente en la dimensión de ilegalidad del comercio de armas de fuego, no despertó mayores controversias entre los Estados, a diferencia de lo ocurrido con el Programa de Acción, como se muestra en el siguiente punto. De hecho, el Protocolo excluye explícitamente de toda regulación a las transacciones legales entre Estados, a condición de que se justifiquen en aras de la seguridad nacional y estén sujetas a los principios de la Carta de las Naciones Unidas (UNODC, 2016: 4). Tampoco existe

ninguna referencia a la violencia, a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, como consideraciones importantes para combatir el tráfico ilícito. Tampoco contiene disposiciones que exijan expresamente a los Estados miembro, que lleven a cabo una evaluación de riesgos antes de la autorización en la exportación de armas, o sobre la retransferencia o reexportación de armas, partes o municiones.

En definitiva, a lo largo del proceso que desembocó en la construcción del Protocolo de Armas de Fuego, existieron argumentos que enfatizaron en la relación entre violencia, derechos humanos y armas de fuego. No obstante, el discurso que mayor repercusión tuvo sobre esta iniciativa fue el que se refiere al tráfico ilícito de armas. Esto pese a que, como se puede apreciar, hubo evidencias poco contundentes respecto a la verdadera dimensión e impacto del comercio ilícito de armas de fuego en los diferentes Estados miembros.

El Programa de Acción

Como se mencionó en el capítulo anterior, los países de África fueron los primeros en plantear la problemática de las armas de fuego en la Asamblea General de la ONU. El caso de Malí es importante porque motivó la elaboración del primer documento que se refirió a estos dispositivos como una amenaza a la seguridad. Este texto se produjo en el año de 1995 y se denominó “Una Agenda para la Paz”. En el suplemento del informe, el Secretario General de la ONU, Boutros-Boutros Ghali, resaltó la importancia del desarme, del control de armas y de la no proliferación de las armas de destrucción masiva para la seguridad de la humanidad y para la liberación de recursos económicos, científicos y tecnológicos a favor de la paz y el progreso. Además, de manera explícita dedicó el documento a lo que él denominó “microdesarme”, término mediante el cual se refirió al desarme práctico en el contexto de los conflictos de los cuales se ocupaba la ONU, la mayoría de ellos ocurridos en países inundados con armas pequeñas que están matando a cientos de miles de personas (Asamblea General, 1995: 14). Este informe también resaltó la multicausalidad y la gravedad de los problemas derivados de la proliferación de armas de fuego y como solución planteó la intervención de la comunidad internacional, mediante la creación de un conjunto de normas que limiten la libre e irresponsable comercialización de armas.

A continuación, el 12 de diciembre de 1995, la Asamblea General emitió la Resolución 50/70B, que pidió al Secretario General un informe sobre la acumulación, transferencia y tráfico ilícito de las armas de fuego que se utilizan en los conflictos en los que participa la ONU, en sus misiones. Este documento debía incluir recomendaciones para prevenir las problemáticas relacionadas, incluyendo las opiniones de los Estados miembros. Como resultado, en 1996, se estableció el primer panel de expertos gubernamentales sobre armas pequeñas, evento del que participó una importante parte de la comunidad epistémica que había venido investigando el tema previamente (Asamblea General, 1997).

Este grupo de expertos realizó el informe denominado “Desarme general y completo: Armas livianas”, mismo que fue presentado a la Asamblea General el 27 de agosto de 1997. Probablemente, este fue uno de los documentos más relevantes dentro del proceso que antecede la construcción del Programa de Acción, tanto por la relevancia de la información que contiene, como por su posicionamiento a favor de la protección de los seres humanos frente a los efectos que produce la proliferación de armas de fuego.

En este documento se sostuvo que el origen de esta acumulación excesiva de armas tiene una naturaleza multicausal, en la que intervienen factores internos y externos a los Estados. Por ejemplo, en regiones como África y América Latina, las transferencias de armas por parte de las grandes potencias en el marco de la Guerra Fría fueron una causa importante. El informe señala también la predisposición cultural como una causa, que hace que la posesión de armas sea vista como un símbolo de estatus social, de seguridad personal, un medio de sustento, un atributo viril y, en algunos casos, como un símbolo de identidad étnica y cultural (Asamblea General, 1997: 16).

También se señaló que el tráfico ilícito es una consecuencia de la proliferación de armas de fuego en el mundo. Lo alarmante es que exista una falta de cooperación internacional para enfrentar esta problemática entre países vecinos, y que salvo los embargos de armas aprobados por el Consejo de Seguridad, no existan convenciones ni acuerdos internacionales que limiten este comercio ni ninguna normativa que permita declarar ilícita una transferencia (Asamblea General, 1997: 16). De manera complementaria, el informe llamó la atención sobre la irrestricta accesibilidad a

municiones y explosivos, sobre todo ilícitamente; además, mencionó que esta situación acentúa los efectos de la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras. Por consiguiente, la cuestión de las municiones y explosivos también es motivo de preocupación en el contexto de los conflictos en que se utilizan estas armas.

Un año después de la presentación de este documento, en 1998, la Asamblea General dejó de tratar el tema de las armas de fuego dentro del foro del “desarme general y completo”, que incluía todo tipo de armas de guerra y comenzó a tratar el tema con su particularidad. En otras palabras, hasta 1997, las armas pequeñas estuvieron dentro del conjunto de resoluciones dedicadas al desarme en general y a partir de 1998, gozaron de un tratamiento particular desvinculado de las armas convencionales de guerra, lo cual permitió que se comenzara a pensar en la posibilidad establecer controles internacionales específicos. El 24 de septiembre de 1999, el tema “armas pequeñas” también se incorporó en el orden del día del Consejo de Seguridad (Consejo de Seguridad, 2001: 2).

Este documento marcó una ruta de acción para las siguientes reuniones de la Asamblea General, con el objetivo de establecer un acuerdo internacional de regulación de las armas pequeñas. Además, se solicitó al Secretario General que consultara la opinión de los Estados miembros respecto a la posibilidad de establecer una conferencia internacional sobre el tema y acerca de la posibilidad de establecer un acuerdo internacional para su control. Estas consultas se iniciaron en 1998. No todos los Estados respondieron, pero quienes lo hicieron se pronunciaron de manera favorable. Entre los que estuvieron en contra de esta iniciativa están los Estados Unidos, Rusia, China, Egipto y Pakistán, entre otros, algunos de los cuales son los mayores productores de armas en el mundo y también son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Adicionalmente, hubo resistencia para incluir el lenguaje de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, por dos razones. Primero, países como EEUU, Egipto y Pakistán se oponían. Independientemente y quizá más importante, el Programa de Acción se desarrolló en gran parte dentro de la maquinaria de la “Primera Comisión” de la Asamblea General, la cual está dedicada exclusivamente al tratamiento de temas de desarme y seguridad internacional, por tanto, no tenía la experticia ni la tradición en derechos humanos que tienen otros órganos de la ONU.

El informe de Expertos Gubernamentales desencadenó la suscripción del Programa de Acción, lo que ocurrió el mismo mes y año en que se suscribió el Protocolo de Armas de Fuego. El PoA, a diferencia del Protocolo, propone establecer compromisos para regular la producción nacional de armas pequeñas, para manejar las existencias, identificar los excedentes, generar conciencia pública, recoger las armas, iniciar programas de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes, y, finalmente, para la criminalización del almacenamiento y posesión al margen de la ley.

Si bien este instrumento internacional es de gran importancia para la comunidad internacional, no es vinculante. Esto convierte al PoA en un marco de acción basado en el compromiso de los Estados parte y cuya vulneración no implica ninguna sanción ni penalidad económica. No obstante lo dicho, es posible sostener que, aunque su creación fue polémica, ésta ha logrado promover cambios positivos en las conductas de los Estados.

Las tensiones giraron en torno a la posibilidad de controlar las transferencias de armas a los actores no estatales, así como sobre la propiedad de las armas. Entre los que impidieron que esta propuesta tuviera lugar, está principalmente Estados Unidos. Esto generó una sensación de impotencia entre los proponentes de este Programa de Acción. Incluso, el Embajador Camilo Reyes representante de Colombia, quien fue elegido Presidente de la Conferencia de Naciones Unidas en la cual se suscribió el PoA, adjuntó al informe final un anexo en el cual dejó asentada su inconformidad con esta parte del proceso, en las siguientes palabras:

Al tiempo que felicito a todos los participantes por la diligencia con que actuaron para llegar a este nuevo consenso, en mi calidad de Presidente no puedo dejar de expresar mi decepción por el hecho de que la Conferencia no haya podido, en razón de las inquietudes que hizo valer un Estado, llegar a un acuerdo respecto de un texto en que se reconociera la necesidad de establecer y mantener controles sobre la propiedad privada de estas armas letales y de impedir la venta de esas armas a entidades distintas de los Estados.

Los Estados de África, la región más afectada por esta crisis mundial, han aceptado hoy con la mayor renuencia la supresión del texto propuesto para resolver estos problemas cruciales en relación con el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y lo han hecho estrictamente con el fin de contemporar para que toda la comunidad mundial pueda adoptar algunas medidas iniciales en el plano mundial a fin de reducir esta amenaza común (Asamblea General, 2001: 18).

Esta situación levantó múltiples críticas a la capacidad del Programa de Acción para alcanzar sus objetivos, y pareció mostrar el triunfo de la *realpolitik* y con ello la subordinación de la seguridad humana a la comprensión más conservadora de la seguridad nacional. Otras miradas menos optimistas señalan que el objetivo de los instrumentos internacionales de esta naturaleza no es lograr la adhesión de todos los miembros de la comunidad internacional, sino generar un ambiente que penalice los comportamientos poco éticos dentro del mercado internacional de armas. Como sostiene Rebecca Peters, “no es necesario ni que todo el mundo ratifique, ni que los mayores productores lo hagan, lo que se necesita es que se produzca un cambio cultural que tenga impacto sobre el comportamiento de los actores”.⁵³ Con esta premisa, tanto los agentes securitizadores como los actores funcionales siguieron impulsando la creación de una normativa más amplia y de control al comercio legal de armas.

Conclusiones

Las armas de fuego, desde su invención hasta el fin de la Guerra Fría, no fueron vistas por la comunidad internacional como una amenaza, ni para la seguridad nacional ni para la seguridad humana. De hecho, durante varios siglos, la producción de armas fue impulsada por la mayoría de Estados del mundo, especialmente por aquellos que contaban con los recursos políticos, económicos y sociales, favorables para desarrollar una industria militar. Posteriormente, en un contexto económico capitalista, en el cual imperaba la idea de seguridad nacional en términos militares, la comercialización de las armas estuvo libre de regulaciones formales, incluso fue promocionada mediante la concesión de licencias internacionales de producción de armas. Durante todo este tiempo, las únicas regulaciones que se aplicaron a su comercialización fueron el resultado de consideraciones políticas y cálculos estratégicos de los países productores.

En el año de 1976, durante la presidencia de Gerard Ford, de alguna manera los Estados Unidos iniciaron un proceso de securitización de las armas de fuego mediante la suscripción del Acta de Control de Exportación de Armas (en inglés Arms Export Control Act) en aras de mantener la paz internacional⁵⁴. Uno de los anexos de este

⁵³ Rebecca Peters (expresidenta de IANSA). Entrevista realizada por Carla Álvarez. 3 de agosto de 2017 (anexo 1).

⁵⁴ En una de sus secciones, el Arms Export Control Act declara que “El Congreso considera que el Presidente debe tratar de iniciar diálogos multilaterales con el fin de alcanzar acuerdos entre los principales países proveedores y compradores de armas y otros países con respecto al control del

documento, consistía en un listado de artículos, servicios y tecnología relacionada con la defensa y con la exploración espacial, (en inglés The US Munition List), entre ellos las armas de fuego y las municiones, sobre los cuales comenzaron a recaer una serie de controles al momento de su exportación. Posteriormente, a finales de la década de los ochenta, emergió un discurso compartido por varios países, a través del cual se visibilizaron algunos de los impactos negativos de las armas de fuego.

Todos los antecedentes expuestos, generaron un discurso que posicionó la idea de que las armas de fuego eran amenazantes, no obstante, los actores (analizados en el capítulo anterior) no concordaban respecto a si el objeto referente de esta amenaza eran los Estados o los seres humanos. Un tipo de encuadre discursivo promovió que la tesis de que el tráfico ilícito de armas de fuego amenaza el monopolio del uso legítimo de la fuerza en los Estados, su estabilidad y su gobernabilidad. Otros encuadres se enfocaron más en los efectos que la proliferación y difusión de armas tienen sobre los seres humanos, generando así lo que hemos denominado el discurso del derecho humanitario, el de los derechos humanos, y el de la salud pública. Estos discursos, pese a sus diferencias, desde distintas perspectivas promovieron la adopción de las primeras medidas internacionales de control: el Protocolo de Armas de Fuego y el Programa de Acción.

Ahora bien, estos discursos han tenido diferentes grados de influencia sobre la comunidad internacional y sobre las normas adoptadas. En este trabajo se plantea que el discurso que promociona el tráfico ilícito de armas ha tenido mayor repercusión y aceptación global. Esto resulta evidente en las dos normativas internacionales analizadas, que desde su denominación hacen referencia a la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego. Una mirada desde el marco analítico de la securitización, planteado en el marco teórico de esta tesis, sugiere que la popularidad de este discurso obedecería a que cumple la regla de construir una amenaza existencial, en términos de antagonismos binarios: amigo-enemigo, donde el enemigo amenazante es claramente

comercio internacional de armamentos. Además, el Congreso considera que el Presidente debe trabajar activamente con todas las naciones para controlar la venta y distribución internacional de armas convencionales y para alentar los acuerdos regionales de control de armas. En cumplimiento de esta política, el Presidente debe emprender un esfuerzo concertado para convocar una conferencia internacional de las principales naciones proveedoras y compradoras de armas que deberán considerar medidas para limitar las transferencias de armas convencionales en interés de la paz y la estabilidad internacionales” (Arms Export Control Act Enmendada, 2018).

identificable: el crimen organizado; mientras que el objeto referente de la seguridad es el Estado, con su monopolio del uso legítimo de la fuerza.

Los discursos relacionados con la protección de los derechos han sido más difusos, aunque no menos contundentes. Por una parte, el discurso de los derechos humanos, aunque ha sido muy decisivo al demostrar los impactos de la violencia armada, en la cotidianidad ha enfrentado varias dificultades. De un lado, la teoría de la securitización sostiene que los discursos que ubican como objeto referente de la seguridad a la humanidad, tiene menos acogida que los discursos que posicionan al Estado en tal lugar. Esto ocurre porque la humanidad no constituye una categoría construida en oposición a un enemigo claramente identificable. Por otra parte, y paradójicamente, los defensores del discurso securitizador de las armas desde los derechos humanos han sido posicionados como un enemigo de aquellos grupos que defienden el derecho al uso legítimo de las armas de fuego. De hecho, importantes grupos defensores de la industria y del mercado de armas los han acusado de querer vulnerar el derecho a la autoprotección de las personas y las familias, e incluso el derecho al uso de armas para fines recreativos o deportivos. En este sentido, el discurso securitizador de las minas antipersonal, al que se le atribuye haber sido más claro y exitoso que el de las armas de fuego, se ha desarrollado en un contexto menos conflictivo, y no ha enfrentado un opositor que lo estigmatiza y defiende los usos legítimos de las minas⁵⁵.

Finalmente, el discurso del derecho internacional humanitario y el de la salud pública han tenido una influencia parcial. El primero se ha concentrado en promover la protección de los civiles en combate, por tanto ha tenido un alcance limitado, entendiendo que la mayor cantidad de daños producidos por las armas de fuego tienen lugar por fuera de los enfrentamientos bélicos. El segundo, relativo a la salud pública, es menos visible en los instrumentos internacionales analizados; no obstante, ha sido muy utilizado para justificar las políticas públicas de seguridad ciudadana dentro de varios países.

⁵⁵ Rebecca Peters (expresidenta de IANSA). Entrevista realizada por Carla Álvarez. 3 de agosto de 2017 (anexo 1).

Aunque el discurso securitizador de las armas de fuego no es homogéneo, y se mostraría todavía difuso, en aproximadamente una década contando desde inicios de los años 1990 hasta el año 2001- ha logrado influir en la comunidad internacional, e impulsar la suscripción de los primeros acuerdos internacionales de control de armas. Más importante aún, ha logrado sacar del completo anonimato a los problemas relacionados con las armas de fuego, principalmente la violencia, y ha generado una cierta conciencia de su letalidad y necesidad de control. Posteriormente, estos esfuerzos lograron concretar la firma de un acuerdo que amplió su alcance original, superó el confinamiento al mercado ilícito, y se orientó también al mercado legal.

CAPÍTULO IV

LA SEGURITIZACIÓN DE LAS ARMAS DE FUEGO EN AMÉRICA LATINA

Introducción

Los países que integran la región denominada América Latina, fueron los primeros en securitizar las armas de fuego para contener los efectos negativos de su proliferación y de la violencia armada. Sin embargo, a diferencia del proceso de securitización que tuvo lugar a escala internacional, el proceso en esta parte del mundo muestra un frágil involucramiento de las comunidades expertas en armas de fuego, lo cual ha debilitado de alguna manera el fundamento del discurso circulante.

Este capítulo tiene como objetivo analizar cómo se securitaron las armas de fuego en la agenda de seguridad latinoamericana. Para cumplir con el fin, esta sección se divide en cuatro partes. La primera establece los antecedentes históricos y políticos que permitieron la proliferación de armas de fuego y su relación con la violencia armada.

En segundo lugar, se analiza el rol de los Estados para llegar a la conclusión de que estos cumplen la función de agentes securitizadores, por su responsabilidad para lidiar con la proliferación de armas en la región y también por su capacidad para implementar medidas de emergencia. Además, se pone en evidencia el compromiso oficial con la lucha contra el tráfico ilícito de armas, más que con la reducción de la violencia armada, lo cual se expresa en los acuerdos logrados en las distintas subregiones. Esta conclusión es el resultado del análisis de los principales acuerdos, convenios, declaraciones, entre otros documentos oficiales, que versan sobre las armas de fuego y las municiones. Estos acuerdos se presentan en orden cronológico, lo que permite ver cómo van incrementando a través del tiempo y los objetivos que atienden. En esta sección se muestran también algunas diferencias recientemente gestadas entre los Estados, especialmente en el proceso de suscripción del Tratado de Control de Armas, en el año 2013.

En la tercera sección se identificó a las organizaciones no gubernamentales latinoamericanas que se dedican a promover el control de las armas de fuego. En total se analizaron un total de 50 organizaciones (listadas en el anexo 9), articuladas en torno a

la Coalición Latino-Americana contra la Violencia Armada (CLAVE). El acercamiento a estas ONG se hizo a través de sus sitios web, en donde promocionan los documentos que han generado a través del tiempo, como investigaciones, campañas, reportes, libros, entre otros, y en los cuales generalmente cuentan cuales han sido sus orígenes y su trayectoria. Una vez ordenada y sistematizada esta información, se clasificaron estas organizaciones según las temáticas de interés y los campos de acción; adicionalmente, mediante el uso del programa informático Atlas.ti, se hizo un análisis de todos los documentos recopilados, para identificar cuál era el discurso predominante entre todas estas organizaciones. Esta tarea permitiría identificar las principales preocupaciones y los compromisos de las ONG, en torno a las armas de fuego y además, permitiría detectar si sus intereses tenían relación con aquellos expresados en los discursos estatales. Toda esta información fue complementada mediante entrevistas a varios activistas internacionales y regionales.

La cuarta sección está dedicada a explorar la existencia de una comunidad epistémica de control de armas de fuego en América Latina, para llegar a la conclusión de que esta no existe todavía. En esta parte, se identificaron todos los textos académicos producidos con el respaldo de universidades latinoamericanas. Se estudiaron las temáticas centrales, los actores que intervinieron en su producción y se exploraron las interrelaciones entre miembros del campo académico y las iniciativas internacionales de control de armas de fuego, sin encontrar vinculaciones significativas entre ambos grupos. En esta sección se muestra que la producción de conocimiento sobre armas de fuego en América Latina es escasa y también más tardía que a escala internacional. Sin embargo, algunas universidades con líneas de investigación sobre seguridad y violencia han abierto un espacio para la publicación de informes de investigación y artículos académicos, el cual ha ido creciendo progresivamente. Por esta razón, se sostiene que el papel que cumple la comunidad experta en la visibilización de los problemas relacionados con las armas de fuego, se asemeja al rol de los actores funcionales, porque contribuyen con el proceso de securitización –aunque con un grado menor de influencia y de intensidad– sin ser los protagonistas.

Finalmente, el capítulo cierra con unas conclusiones orientadas a sintetizar el proceso de securitización de las armas de fuego en América Latina y a retomar las ideas

claves para la comprensión del papel cumplido por los distintos actores, aquí analizados.

Guerra Fría y proliferación de armas de fuego en América Latina

El período de Guerra Fría estuvo dominado por constantes intervenciones políticas y militares por parte de Estados Unidos y la Unión Soviética en Estados periféricos del África, Asia y América Latina (Ayoob, 1997: 36). Estas intromisiones se justificaron con argumentos geopolíticos y de contención ideológica (explicados en los capítulos precedentes) y estuvieron enmarcadas en la confrontación de las dos superpotencias mundiales por mantener el balance de poder bipolar, originado después de la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, las transferencias de armas de todo tipo, incluidas las armas de fuego, desde los países del centro hacia los de la periferia, fueron una actividad rutinaria más dentro de la agenda de la política internacional y de seguridad de los Estados más poderosos.

Durante este período, América Latina cumplió la función de cerco ideológico de los Estados Unidos para la contención del comunismo, bajo la presión de que no se repitieran acontecimientos similares a la Revolución Cubana de 1959 (Ianni, 1998: 74-75). Entonces, las intervenciones extranjeras en el subcontinente respondieron a su relativa capacidad para cambiar el balance de poder bipolar y, por tanto, buscaron debilitar la resistencia interna de ciertas sociedades a la influencia extranjera (Ianni, 1998). Con este objetivo, las potencias en conflicto realizaron transferencias legales y clandestinas de armas de fuego a sus facciones afines. Adicionalmente, desde inicios del siglo XX (y en algunos casos incluso antes), varios países comenzaron a desarrollar sus propias industrias militares.⁵⁶

Una vez terminada la Guerra Fría, América Latina dejó de ser un territorio en disputa, pero se había convertido en un lugar con una importante acumulación de armas de fuego, ya sea por transferencia o por producción local. Estas armas fueron a parar a manos, tanto de la fuerza pública de los Estados como de la sociedad. Su proliferación y

⁵⁶ Este es el caso de los tres mayores exportadores latinoamericanos de armas de fuego, que son Brasil, México y Argentina (Holtom y Pavesi, 2017: 17). Progresivamente, otros Estados siguieron este ejemplo, y han logrado montar armerías nacionales, comprando licencias extranjeras, como Colombia, que produce fusiles Galil, de patente israelita, o de Venezuela que cuenta con una licencia para producir fusiles AK-47 de origen ruso. A esto se suma que, en la actualidad, casi toda América Latina tiene la capacidad para producir municiones de manera industrial.

fácil accesibilidad hicieron que los indicadores regionales de violencia armada se incrementen en un 80 %⁵⁷ (Buvinic y Morrison, 2000), y que se mantengan elevados hasta la actualidad. En efecto, hoy por hoy, América Latina es el escenario del 48 % de la violencia global, lo que la ha convertido en la región más violenta del planeta (UNODC, 2014), y donde la mayoría de los asesinatos y homicidios cometidos involucra un arma de fuego.

Frente a esta situación, los países latinoamericanos fueron pioneros en securitizar estos dispositivos. Esto fue el resultado de la acción de varios agentes y actores securitizadores, que han construido un discurso mediante el cual se posicionó al tráfico ilícito de armas de fuego y la violencia armada como las principales amenazas para la seguridad de los Estados y de los seres humanos que conforman la región. A continuación, se analiza a los actores que participaron de este proceso y sus discursos.

Los agentes securitizadores: Estados, medidas de emergencia y discursos

En esta sección, se plantea que los Estados que conforman América Latina han jugado el rol de agentes securitizadores de las armas de fuego. En efecto, tempranamente, estos actores han desarrollado una serie de medidas de emergencia, que a manera de acuerdos, convenios, declaraciones, entre otros, tienen como finalidad la disuasión de las amenazas identificadas, y a través de las cuales permiten leer un discurso que apunta a la lucha en contra del tráfico ilegal de armas y, en menor medida, contra la violencia armada que estas generan.

La Organización de Estados Americanos (OEA)

En la Organización de Estados Americanos (OEA), que es el organismo interamericano más antiguo del continente, los Estados miembros mostraron oficialmente su preocupación por las armas de fuego a inicios de los años noventa, en la Declaración y Programa de Acción de Ixtapa, México. En este documento se recomendó a los gobiernos revisar sus legislaciones de control de armas, para detectar los vacíos que pudieran aprovecharse para el desvío y tráfico ilícito de armas. También se solicitó a la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD) que elaborara un estudio

⁵⁷ Según Mayra Buvinic y Andrew Morrison (2000: 59), el incremento de la violencia (expresada en tasas de homicidios) en la post Guerra Fría fue global: en los países industrializados, aumentó aproximadamente en un 15 %, y en el mundo árabe, un 112 %. Esta tendencia posteriormente descendió en los primeros, mientras que en las regiones en desarrollo permaneció estable.

sobre el contrabando de armas y explosivos en el hemisferio, así como sus repercusiones y vínculos con el narcotráfico (OEA, 1990).

Como consecuencia de este mandato, se conformó un Grupo de Expertos que se reunió por primera vez en Washington, en 1993, para conocer las legislaciones nacionales vigentes en materia de control y regulación de armas de fuego. Al año siguiente, en 1994, esta vez en Bogotá, Colombia, se planteó de manera inédita que la laxitud de los controles sobre el comercio legal de armas podrían ser un verdadero inconveniente que alimentara su tráfico ilícito y su vinculación con otras actividades ilegales (McShane, 1999: 174).

Con la idea de que es necesario mejorar las regulaciones al comercio legal de armas, el grupo de expertos de la CICAD volvió a reunirse varias veces durante 1996, para discutir la posibilidad de establecer procesos estandarizados de autorizaciones que cubrieran todos los movimientos legales de las armas de fuego en la región. Como resultado, se suscribió un Reglamento Modelo para el Control del Movimiento Internacional de Armas de Fuego, sus Partes, Componentes y Municiones (McShane, 1999: 175). En este documento, que no tiene carácter vinculante, se planteó que toda transacción internacional debe comenzar con una autorización, que a su vez, debe contener información específica sobre el movimiento internacional de las armas.

Aunque en este momento, el comercio legal e ilegal de armas generó preocupación entre los Estados miembros de la OEA, con el tiempo se posicionó la idea de que las transferencias ilegales constituyen la dimensión más amenazante del comercio de armas. Esto resulta evidente en las convenciones, legislaciones y demás instrumentos suscritos en la región posteriormente. En efecto, el mismo año de 1997, con el liderazgo de México, se propuso la creación de un mecanismo adicional dedicado exclusivamente al tráfico ilícito de armas de fuego. Es así que el 14 de noviembre de 1997, en Washington, los Estados miembros de la OEA suscribieron la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico ilícito de Armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA). Esta experiencia, al ser pionera en el mundo, generó entusiasmo en la ONU, que recientemente se había interesado en el tema. De hecho, en 1998, la Asamblea General de la ONU, mediante resolución A/AC.254.7, propuso seguir la experiencia latinoamericana (Asamblea General, 1998).

A partir de la generación de la CIFTA y del Reglamento Modelo, la OEA, a través de la CICAD, solicitó informes anuales a los países suscriptores sobre los controles que ejercen sus gobiernos para reducir el tráfico ilícito de armas y también sobre las innovaciones legales y administrativas que implementan periódicamente, entre otros datos. Además, este organismo se permite hacer recomendaciones de política y anima a los Estados a unirse a otros regímenes internacionales.

Finalmente, no todos los Estados miembros de la OEA han suscrito la CIFTA:⁵⁸ de hecho, Estados Unidos, Canadá, Jamaica y República Dominicana no son parte todavía. A pesar de estas abstenciones, la posición de los Estados latinoamericanos favorables a la construcción de un régimen de control de armas logró imponerse a la postura estadounidense, que generalmente ha sido reticente a cualquier tipo de control. Esto permitió que la región fuera pionera en el mundo, en regular el comercio de armas de fuego y se convirtiera en un ejemplo mundial.

Iniciativas subregionales de control de armas de fuego

En este punto se revisan las iniciativas que las distintas subregiones de América Latina adoptaron para controlar el comercio legal e ilegal de armas. Este trabajo tiene el objetivo de mostrar que existen propuestas subregionales de control de armas, algunas de las cuales incluso son más antiguas que las de la OEA.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Los países que integran el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), a finales de la década de los noventa consensuaron un mecanismo de registro de armas. En julio de 1998, acordaron implementar un “Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados”. Esta acción los convirtió en la primera región en implementar un registro sobre el comercio legal de armas. En el año 2000, los ministros del Interior de este bloque de integración acordaron establecer una nomenclatura común para viabilizar este registro (Godnick y Vásquez, 2003: 17). Sin embargo, a partir de ese momento no se han registrado avances.

⁵⁸ Ver lista de adhesiones a la CIFTA, en <https://goo.gl/6ZarFW>. El Protocolo de Armas de fuego, cuenta solamente con la adhesión de 12 países latinoamericanos; mientras que, el Programa de Acción, que no es vinculante, apenas cuenta con 15 adhesiones en todo el continente (UNODC. En).

Posteriormente, en 2001, el MERCOSUR y sus miembros asociados establecieron el Grupo de Trabajo sobre Armas de Fuego, con el objetivo de aumentar el control sobre las agencias de seguridad privadas; promover la aprobación de leyes sobre el control de arsenales en los ámbitos nacional y regional; realizar campañas de concienciación y respaldo público en materia de lucha contra las armas pequeñas, y establecer políticas regionales convergentes de seguridad para facilitar el intercambio de información y la cooperación. Tres años más tarde, en 2004, se adoptó un memorándum de entendimiento sobre la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, con el fin de luchar contra el comercio transfronterizo ilegal y contribuir con la promoción de la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la ley (Mercosur, 2004).

Comunidad Andina (CAN)

En 1989, los países que integran la Comunidad Andina (CAN) mostraron su preocupación por el tráfico ilícito de armas. En ese momento, los presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela hicieron la “Declaración de Galápagos”, en la cual acordaron establecer mecanismos de prevención y represión de los delitos como el terrorismo, el tráfico de armas y la piratería aérea, así como concertar estrategias comunes en los foros internacionales para obtener respaldo para sus iniciativas (CAN, 1989: artículo 13).

Más de una década después, en 2002, los países de la CAN suscribieron la “Carta de Lima”, dentro de la cual se comprometieron a adoptar medidas urgentes para combatir el tráfico ilícito, por las siguientes razones: porque afecta la seguridad ciudadana; porque agrava los conflictos internos, obstaculiza los procesos de paz, y porque altera el orden democrático institucional de los Estados. También acordaron establecer un Grupo de Trabajo que desarrollara un plan de acción y seguimiento de los proyectos de cooperación específicos, bilaterales y subregionales, para combatir el tráfico ilícito de armas. Finalmente, se comprometieron a aplicar las recomendaciones del Programa de Acción de la ONU.

En 2003, se adoptó la Decisión 552, también conocida como “Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos”. En este documento se planteó desarrollar una estrategia integral

para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; fortalecer la capacidad de los países miembros para implementar las medidas correspondientes; propiciar el desarrollo de una cultura de paz, y desarrollar este Plan dentro del marco del pleno respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Más allá de la implementación de la Decisión 552, ésta se convirtió en una línea política de acción, que comenzó a guiar las actuaciones de los Estados en materia de control de armas.

Sistema de Integración Centroamericano (SICA)

Los países centroamericanos también plantearon sus propias iniciativas subregionales. De hecho, en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), se implementó el Tratado Marco de Seguridad Democrática, y, dentro de este, se estableció el Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (CASAC), en junio de 2003. Este se implementó en dos fases y sigue vigente hasta la actualidad.

Después de dos años, en 2005, se estableció el “Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en materia de transferencia de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados”. Este mandato buscaba comprometer a los Estados a no realizar transferencias de armas convencionales, incluidas las armas de fuego, hacia Estados que pudieran vulnerar los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, o que puedan amenazar la seguridad nacional y la seguridad humana. Finalmente, en el año 2011, la región centroamericana revisó su Estrategia de Seguridad (ESCA), la cual incorporó, entre muchos otros proyectos de seguridad, uno orientado al control de armas de fuego (Morales y Pérez, 2014).

El Caribe

La región caribeña durante mucho tiempo no contó con un programa regional para el control de armas. En esta región, las ONG locales (y también IANSA) han tenido un papel relevante porque han generado espacios de diálogo entre los diversos actores. Sin embargo, las iniciativas oficiales han sido más bien escasas. Pese a lo dicho, en 2006 se estableció la Implementing Agency for Crime and Security (IMPACS). Esta agencia está desarrollando una Red Regional Integrada de Información Balística (RIBIN) para que las agencias de seguridad de sus Estados miembros puedan rastrear las armas

pequeñas y las municiones utilizadas en los delitos; adicionalmente, a través de esta agencia se han capacitado un par de centenares de agentes de seguridad en distintos ámbitos, entre ellos, el manejo de arsenales (Small Arms Survey, 2016).

El Tratado de Comercio de Armas

En 2006, sobre la base de los acuerdos logrados en el Código de Conducta, promovido por el premio Nobel de la Paz de 1996, Oscar Arias, siete países prepararon el borrador de la propuesta del Tratado de Comercio de Armas (TCA). Entre los Estados que intervinieron en la preparación de este documento están Argentina, Costa Rica, Australia, Finlandia, Japón, Kenia y Reino Unido.

A esta iniciativa se sumó todo el conjunto de Estados americanos, con la excepción de Venezuela, que se abstuvo de votar, y de Estados Unidos, que votó en contra. En el primer caso, la delegación venezolana afirmó que no apoyaba esta iniciativa, en parte porque el Programa de Acción de la ONU ya proporciona una plataforma para armonizar los esfuerzos de cooperación internacional en esta área. Por lo tanto, dudaban de que un acuerdo de comercio de armas pudiera proveer medios más adecuados para abordar esta cuestión. Además, la delegación venezolana señaló que la introducción de iniciativas polémicas como esta podría ser contraproducente para consolidar los esfuerzos en curso a este nivel (Parker, 2007).

Por su parte, Estados Unidos, que en ese momento estaba bajo la administración del presidente Bush, cercano a la Asociación Nacional del Rifle, se había opuesto a la inclusión de la temática de las armas de fuego en la agenda internacional. Este país optó por mantenerse distante del Programa de Acción de la ONU desde sus inicios, argumentando a favor del mejoramiento de las medidas internas. Esto había generado una distancia entre Estados Unidos y América Latina con respecto al control del comercio de armas de fuego. Recién años más tarde, el presidente Barak Obama se pronunció a favor de suscribir el TCA. Esta posición de controlar el flujo de armas parecía coherente con la postura de lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y el narcotráfico. Sin embargo, con la presidencia de Donald Trump, la ratificación de un instrumento de esta naturaleza parecería más lejano que nunca, debido

a que éste ha propuesto reducir los controles a la exportación de armas por motivos económicos.⁵⁹

Al final del proceso de negociación del Tratado, casi todo el continente americano se sumó al TCA, con excepción de los miembros de la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA): Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. La posición común de estos países señalaba que este instrumento privilegiaba la posición de los países exportadores de armas y era susceptible de manipulaciones políticas. Para el Ecuador, la posición oficial no es de un no rotundo al TCA, más bien, y en palabras del embajador Fernando Luque, delegado del Ecuador en Nueva York, el Ecuador evaluará el funcionamiento del tratado y también evaluará si de este se hace un uso político o no.⁶⁰ Así como Ecuador, algunos otros Estados miembros de la ONU son escépticos respecto al uso político que podría tener este instrumento de control. De hecho, al menos una treintena más de países no se ha adherido a este instrumento.

Del lado contrario, existen varios Estados latinoamericanos que, pese a tener una importante industria de armas han apoyado la firma del TCA. Este es el caso de Brasil y Argentina, en los cuales tanto el Gobierno como la sociedad han respaldado el proceso de construcción del tratado.⁶¹ México también es un caso interesante, porque a pesar de sus elevados niveles de violencia armada, es un país en el cual la sociedad no está movilizada a favor de un mayor control de las armas de fuego; además, porque este país cuenta con una industria de armas de pequeña escala;⁶² no obstante, el mismo Estado ha promovido la suscripción de este Tratado.⁶³ Inclusive, la delegación mexicana llegó a cumplir un rol clave cuando lideró el desbloqueo de las negociaciones del tratado, en la ONU, al momento de su firma.

⁵⁹ **Haltiwanger**, John. 2017. "Trump Will Fuel War Across World By Increasing U.S. Global Arms Sales". *Newsweek*. <https://goo.gl/G6s4qJ>

⁶⁰ Fernando Luque, consejero de Ecuador en Nueva York, Entrevista realizada por Carla Álvarez, 15 de diciembre de 2016 (anexo 7)

⁶¹ Cesar Marín (miembro de Amnistía Internacional y negociador del Tratado de Comercio de Armas). Entrevista realizada por Carla Álvarez. 17 de octubre de 2016 (anexo 3).

⁶² México cuenta con licencias para producir armas de las empresas FN Herstal (Bélgica) y Heckler & Koch (Alemania) (Godnick y Vásquez, 2003: 23).

⁶³ Gualdemar Jiménez (ex Secretario de CLAVE y miembro del Servicio de Paz y Justicia Ecuador). Entrevista realizada por Carla Álvarez, el 24 de abril de 2016 (anexo 2)

Finalmente, las iniciativas regionales y subregionales de control de armas son tantas y de tan distinta naturaleza, como se ha visto en este punto, que sugieren la existencia de un efectivo compromiso político con la reducción del tráfico ilícito y también con la reducción de la violencia armada, aunque existan unos pocos países que desconfíen de los acuerdos. Ahora bien, lo importante no es que un tratado sea suscrito o ratificado por todos los Estados, o por las grandes potencias, lo importante es que las discusiones que lo generan produzcan un impacto que modifique paulatinamente el comportamiento de los Estados.⁶⁴

El discurso securitizador

Según se puede ver en los distintos acuerdos logrados, en la totalidad de la región latinoamericana y en las distintas subregiones que la componen, existe una suerte de consenso respecto a la amenaza que representa el comercio ilegal de armas de fuego. Esta percepción ha estado respaldada en el hecho de que todo el subcontinente ha sido un importante destino de las armas provenientes de Estados Unidos, durante la Guerra Fría (UNODC, 2010b: 29) para la lucha contra el comunismo y posteriormente para la guerra contra el narcotráfico, mediante paquetes de ayuda militar y policial (Páez y Núñez, 2007), lo cual ha generado la existencia de importantes excedentes de armas de fuego de uso militar.

Adicionalmente, los procesos de modernización y reorganización de las fuerzas armadas que han tenido lugar en distintos países latinoamericanos y que han resultado en la reducción del número de efectivos militares, inesperadamente han generado excedentes en los *stocks* de armas oficiales. En muchos casos, una parte de estos excedentes han sido objeto de pérdidas o robos, por parte de funcionarios inescrupulosos, para comerciarlos en el mercado negro (Karp, 2009: 19). De hecho, en distintos países se han detectado ventas ilegales de armas oficiales por parte de policías y militares (Dreyfus, 2009: 183).

Además, tres de los países más grandes que integran América Latina (Brasil, México y Argentina) están en la lista de los principales productores mundiales de este tipo de dispositivos (Holtom y Pavesi, 2017). A todo esto se suma la existencia de

⁶⁴ Peters, entrevista (anexo 1).

importantes diferencias en las legislaciones entre países vecinos, lo cual también ha impulsado el comercio ilegal. La relación entre Estados Unidos y México da cuenta de esta situación. En la zona fronteriza, hasta hace poco existían unos 17 mil puntos estadounidenses de venta legal de armas, a lo que se suma que tres estados fronterizos (Arizona, Nuevo México y Texas) tienen leyes muy laxas para la venta de armas (Kessler, 2011). Estas condiciones han permitido un importante flujo de armas de fuego que cruza anualmente desde Estados Unidos hacia México.

En definitiva, las transferencias internacionales de armas, los excedentes de armamento militar, la propia producción local de armas y municiones, así como las diferencias legales entre países, han provocado una inundación de dispositivos en toda la región. Esta realidad, por una parte, ha incentivado la comercialización ilegal de armas de fuego, en un contexto con grandes fallas en los controles estatales, y con una débil participación civil en el escrutinio de los flujos de armas. Por otra, ha inflado la percepción de que el comercio ilegal de armas tiene efectos más nocivos que su venta legal.

En efecto, en América Latina, el mercado de las armas de fuego, tanto legal como ilegal, sigue los mismos patrones que a escala internacional, lo cual se comprueba en la distribución de armas en la región, según el tipo de usuario. En el subcontinente existen alrededor de 63 millones de armas de fuego, incluyendo aquellas que no están legalmente registradas (Karp, 2012). Estos dispositivos se distribuyen, según el tipo de usuario, de la siguiente manera: el 85 % se encuentra en manos de civiles; el 5,5 % y el 2,9 % están en posesión de las Fuerzas Armadas y de las Policías Nacionales, respectivamente, y el 1,2 % está en manos de fuerzas paramilitares (Karp, 2012). Según estos datos, los grupos irregulares son aquellos que poseen la menor cantidad de armas del total circulante. Esto implicaría que la demanda ilegal de armas de fuego no es tan significativa como la demanda legal.

Para los expertos en comercio de armas de fuego, esto se explicaría debido a que la mayoría de actores interesados en tener un arma prefieren adquirirla dentro del mercado legal, incluso los narcotraficantes u otros grupos ilegales, porque el simple cálculo económico los anima a trabajar dentro de la legalidad; de hecho, si compran armas autorizadas, es factible que reciban equipos de mejor calidad a un precio inferior.

Por su parte, los narcotraficantes, además de comprar un mejor producto a menor precio, estarían evitando cometer otro delito adicional al de su negocio principal (Karp, 1994: 184-185). No obstante lo dicho, los mercados legales e ilegales de armas tienden a ser muy sensibles a las regulaciones y a los contextos políticos, por tanto son susceptibles de cambios repentinos, razón por la cual la preferencia por un tipo de mercado puede variar, según las condiciones de accesibilidad y los fines que persiga la demanda en cada sociedad.

No obstante lo dicho, por sobre las afectaciones generadas por el mercado legal, el tráfico ilícito de armas de fuego se ha posicionado exitosamente. Desde la perspectiva de este trabajo, este discurso del tráfico ilícito de armas de fuego es incompleto, porque oculta los perjuicios generados por el comercio legal, como ya se ha mencionado, y porque reduce la ocurrencia de la violencia armada a la dimensión ilegal de las transacciones de mercado, como si este fuera su único espacio de producción y reproducción.

La reflexión sobre la violencia es muy importante en esta tesis y en este capítulo, pues en América Latina ocurre el 48 % del total global de homicidios y asesinatos, indicador que la convierte en la región más violenta del mundo (UNODC, 2014). De hecho, en 2012, 15 de los 20 países con mayores tasas de homicidio se ubicaron en la región (UNODC, 2014). Esta violencia se relaciona con los delitos tradicionales o comunes (riñas o robos –u otros delitos– que terminan en homicidios) y también con el crimen organizado (Lagos y Dammert, 2012: 20).

Un breve desglose de estas cifras muestra que la mayor cantidad de víctimas son hombres (con una tasa de 29,3 por cada cien mil hombres –pcmh), de entre 15 y 29 años de edad (UNODC, 2014: 13). La violencia contra la mujer registra una tasa inferior, del 3,5 pcmh, superada por lo que ocurre en África y Asia (UNODC, 2013: 28). A esto se suman los costos: según cálculos del PNUD, en 2013, en América Latina la tasa de homicidios representó una pérdida del 0,5 % del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita; es decir, en promedio, los ciudadanos dejaron de recibir USD 51.

Las armas de fuego también cobran víctimas no letales, que son aquellas personas que siguen viviendo con alguna afectación a su salud después de un ataque

armado. Los supervivientes superan en gran medida a las personas muertas por la violencia armada, pero las estimaciones de las proporciones varían y son altamente específicas según el contexto. Es así que la Organización Mundial de la Salud estima que la violencia (con y sin armas) da lugar a más de 16 millones de lesiones que requieren atención médica cada año (OMS, 2008); mientras que el Small Arms Survey (2013) complementa al afirmar que entre 2 y 7 millones de personas podrían vivir con las consecuencias de las lesiones por arma de fuego, sufridas en entornos fuera de los conflictos armados.

Estas condiciones de violencia armada que vive la región han sido evidenciadas principalmente por las organizaciones no gubernamentales, más que por los Estados o por los tomadores de decisiones gubernamentales (como se muestra más adelante). Las ONG han buscado superar la idea de que las armas son usadas principalmente en condiciones de guerra o de conflictividad interna, por tanto, plantean que la ubicuidad de las armas pequeñas y ligeras borra los límites entre las sociedades en conflicto y las sociedades que se consideran *sin conflicto*, pero que no están en paz (Farr, Myrntinen y Schnabel, 2009: 6). Este discurso es equiparable al de los derechos humanos, revisado en el capítulo anterior. Ambos comparten la idea de que la proliferación de armas de fuego constituye una amenaza a la seguridad de los seres humanos y a sus derechos fundamentales; en consecuencia, abogan a favor de la adopción de medidas de control, de su fortalecimiento y de la promoción de acuerdos internacionales que regulen el comercio internacional de estos dispositivos.

Pese a la contundencia de las cifras y a la realidad de la región latinoamericana, este discurso ha tenido más dificultad para posicionarse que el correspondiente al tráfico ilícito de armas, al menos en los círculos oficiales estatales. Este último plantea que la seguridad de los Estados latinoamericanos, incluso la seguridad hemisférica, como se ha visto en los acuerdos y declaraciones realizadas por los distintos gobiernos, se encuentra amenazada por el tráfico ilícito de armas. Su lógica de oposición amigo-enemigo, mediante la cual se identifica claramente al crimen organizado y al narcotráfico como los enemigos a disuadir, es la clave para lograr su aceptación en el conjunto de decisores políticos y también de la población.

Además de la simplificación de la realidad, el discurso del tráfico ilícito elude todo tipo de autorreflexión y autocrítica respecto a las condiciones de producción de la violencia y las relaciones de poder que las reproducen. De hecho, este discurso no se detiene sobre la formas de representación de la violencia social que en subyacen en las armas de fuego. Si planteamos que estas pueden leerse como un fetiche, es decir, como un objeto que expresa oblicuamente relaciones sociales que las sitúan, sería más sencillo comprender que la violencia armada no está en el arma en sí, como tampoco está en otros objetos inertes (piedras o cuchillos), la violencia está en las relaciones sociales que se articulan en torno a estos instrumentos, y en torno al poder real, simbólico y/o material. Pero esta es una discusión más compleja, que no tiene cabida en una representación binaria del mundo, donde lo legal o lo ilegal, lo bueno o lo malo, son las características definitorias del lugar que ocupan los objetos en las relaciones sociales.

Las ONG latinoamericanas como actores funcionales

A escala internacional, las organizaciones no gubernamentales han tenido un importante rol en la construcción de los regímenes globales de control de armas. Estos actores han jugado un papel tan relevante, que algunos estudiosos de las relaciones internacionales han utilizado su ejemplo para rebatir el estado-centrismo de las teorías convencionales, y para demostrar la capacidad de los actores no estatales para influir en el comportamiento de los Estados y de la comunidad internacional.

Los aportes de estas organizaciones, su participación en la ONU y sus campañas de sensibilización han sido ampliamente analizados. No obstante, esta literatura se ha concentrado principalmente en el papel cumplido por las ONG más grandes, especialmente aquellas basadas en el primer mundo, es decir, las que cuentan con grandes recursos económicos y que incluso han logrado financiar actividades de Estados pequeños y de organizaciones que operan en regiones pobres del mundo. Por consiguiente, las iniciativas locales latinoamericanas y de otras zonas periféricas han sido menos documentadas.

En esta sección se analiza el papel de las ONG latinoamericanas como actores funcionales en el proceso latinoamericano de securitización de las armas de fuego. Para cumplir con este trabajo, se identificaron 50 ONG (ver anexo 9) que trabajan el tema de las armas de fuego en la región, y que están articuladas a CLAVE, la cual es el brazo de

IANSA en el subcontinente. Estas ONG fueron estudiadas en función de todos los documentos que han producido en referencia a las armas de fuego y, sobre la base de esta información, se hizo un análisis de su discurso y también de su papel en el proceso de securitización regional.

Cuadro 1. Listado de Organizaciones No Gubernamentales Latinoamericanas que conformaron la base de esta investigación

No.	Organización	Sede
1	Coalición para Lucha contra la Violencia Armada	Regional
2	Seguridad Humana en Latinoamérica y el Caribe	Regional
3	Asociación Civil Alfredo Marcenac	Argentina
4	APP	Argentina
5	CEPES	Argentina
6	CLACSO	Argentina
7	Comité Interreligioso por la Paz	Argentina
8	Fundación Espacios	Argentina
9	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Sociales y Penales	Argentina
10	Red Argentina para el Desarme	Argentina
11	Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia	Argentina
12	Movimiento Internacional pela Paz e nao Violencia	Brasil
13	FES - ILDIS	Brasil
14	Igarapé institute	Brasil
15	Viva Río	Brasil
16	Konrad Adenauer y otros	Brasil
17	Sou da Paz	Brasil
18	Centro de Estudios Interacionales	Centroamérica
19	Red Centroamericana para la Paz y la Seguridad Humana	Centroamérica
20	Aministía Internacional Chile	Chile
21	Centro de Recursos para análisis de conflictos	Colombia
22	Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y en contra de la Guerra	Colombia

No.	Organización	Sede
23	Red de Jóvenes por el Desarme	Colombia
24	Fundación Ideas para la Paz	Colombia
25	Revista de Criminalística / Policía Nacional de Colombia	Colombia
26	Fundación Arias para la Paz	Costa Rica
27	Servicio de Paz y Justicia	Ecuador
28	Servicio de Paz	Ecuador
29	Fundación de Estudios para la aplicación del Derecho	El Salvador
30	Médicos Salvadoreños para la Responsabilidad Social	El Salvador
31	Fundación de Estudios para la aplicación del Derecho	El Salvador
32	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible	Guatemala
33	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo	Guatemala
34	Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos	Honduras
35	Instituto Universitario de Democracias, Paz y Seguridad	Honduras
36	Centro Mexicano de Análisis Estratégico y Negociación Internacional	México
37	Fundación Arias para la Paz	México
38	Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia	México
39	Instituto de Estudios Políticos de Perú	Perú
40	Instituto de Seguridad y Derechos Humanos	Perú
41	Instituto Caribeño para el Estado de Derecho	República Dominicana
42	Instituto de Estudios Sociales y Legales del Paraguay	Uruguay
43	La Asociación de Lucha Civil para el Desarme	Uruguay
44	Amnistía Internacional Paraguay	Paraguay
45	Centro de Estudios Judiciales	Paraguay
46	Amnistía Internacional Venezuela	Venezuela
47	Centro de Estudios sobre Justicia y Participación	Bolivia

No.	Organización	Sede
48	Servicio de Paz y Justicia	Panamá
49	Centro de Prevención de la Violencia (CEPREV)	Nicaragua
50	Instituto de Mujeres para el Desarrollo Alterativo (WINAD)	Trinidad y Tobago

Fuente y elaboración: Carla Álvarez

Es importante mencionar que no todas las ONG de la región que trabajan temas de violencia son parte de la red CLAVE y que en esta investigación se dejó por fuera a las organizaciones que no están asociadas a la red, debido a lo difícil que fue su identificación y contacto. Sin embargo, esta omisión no obedeció a ningún criterio excluyente, sino simplemente correspondió a la imposibilidad de identificarlas y de acceder información sobre su naturaleza y sus actividades.

Las ONG latinoamericanas en sus inicios

En América Latina, muchas organizaciones no gubernamentales se han preocupado por el control de armas de fuego, la violencia armada y por el desarme desde hace varias décadas. Algunas de estas organizaciones comenzaron a trabajar estos temas en la década de los noventa, una vez culminada la Guerra Fría, especialmente en las zonas postconflicto como Centroamérica, en países que mantenían conflictos internos como Colombia y también en aquellos que habían incrementado sus niveles de violencia armada, como Brasil.

En Centroamérica, después del proceso Contadora, la pacificación de los países del istmo contempló un proceso de desarme, desmovilización y reinserción de los combatientes, el cual estuvo promovido por los gobiernos centrales. Paralelamente, varias ONG implementaron iniciativas para reducir los excedentes de armas que quedaron en circulación después de las guerras civiles. Se destaca el caso de El Salvador, con el programa “Bienes por Armas de Fuego” (Fiças, 2000: 55), que operó entre 1996 y 2000. Esta fue una iniciativa de la sociedad civil, mediante la cual miles de armas fuego y granadas fueron recolectadas y destruidas (Laurence y Godnick, 2001). Guatemala es otro caso donde la sociedad ha jugado un papel desatacadado; por ejemplo, el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) trabaja desde su

fundación, en 1990, en la erradicación del uso de armas de fuego en distinta zonas del país (Fiças, 2000: 55). En Colombia existe una experiencia similar: en la década de los noventa, el Alcalde de Bogotá realizó varios proyectos de canje de armas; no obstante, hay poca información pública sobre estos esfuerzos (Godnick y Vásquez, 2003: 23).

En Brasil, la experiencia de la organización Sou da Paz es interesante. En octubre de 1997, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sao Paulo, un grupo de jóvenes estudiantes de leyes, preocupados por el incremento de la violencia armada, lanzó una campaña por el desarme, denominada Sou da Paz. Esta iniciativa logró captar la atención del público, porque exhibía las fotos de personalidades famosas que se habían adherido a esta propuesta de desarme, prestando su imagen para la causa y haciendo con las manos el símbolo de la paloma, que se convirtió en la marca de Sou da Paz. Este momento marcó el inicio de una campaña de desarme voluntario, mediante el cual se logró la recolección de 1720 armas de fuego, entre agosto y diciembre de 1997. Estas armas recolectadas fueron destruidas públicamente, en la misma fecha de conmemoración del día internacional de los Derechos Humanos (Sou da Paz, 2007: 9-11). Así como esta experiencia Brasil tiene muchas otras, en ciudades como Río de Janeiro y Bahía, pero con perfiles relativamente bajos a nivel regional e internacional (Godnick y Vásquez, 2003). Esta experiencia contó con el apoyo que la red de medios O Globo, lo cual le proporcionó un importante impulso a estos esfuerzos.

Hasta los años 2000 solamente Centroamérica, Colombia y Brasil tenían comunidades activas trabajando el tema del desarme. Apenas en la década de los años 2000, nuevas ONG comenzaron a interesarse en el control de las armas de fuego y a actuar más articuladamente, en red. Esta situación es interesante para este trabajo, porque muestra que las organizaciones existentes estaban más concentradas en el trabajo de campo y en la implementación de iniciativas de desarme que en incidir sobre la construcción de normas internacionales de control de armas.

La red CLAVE

El 2004, nació la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE), como el brazo de IANSA en América Latina. Sus orígenes tienen relación “con la necesidad de que América Latina tenga una voz propia, porque hasta ese momento en la región no se hablaba de una manera organizada sobre el tema de armas,

todos los discursos venían de afuera”⁶⁵. En efecto, esta red se conformó tres años después de la suscripción de los dos primeros acuerdos globales de regulación del tráfico ilícito de armas (el Protocolo de Armas de Fuego y el Programa de Acción) y siete años más tarde de la suscripción de la CIFTA. Esto implica que en los espacios de negociación de estas normativas internacionales, los Estados habían sido los principales gestores, mientras que las organizaciones no gubernamentales no habían participado o lo habían hecho marginalmente.

Los orígenes de CLAVE no obedecieron solamente a una finalidad política, sino que también convergieron con la disponibilidad de financiamiento por parte de la cooperación internacional. De hecho, la red pudo surgir, principalmente, gracias al aporte económico directo del gobierno de Suecia, a través del Swedish Fellowship of Reconciliation (SweFOR). Los recursos de este cooperante sirvieron para implementar planes y programas, pero además contribuyeron a financiar viajes y reuniones que permitieron que la gente, de procedencias distintas, se conociera, interactuara y lograra consensos mínimos sobre sus objetivos. Al respecto, Jesper Wiklund, anterior director administrativo de SweFOR⁶⁶, señala lo siguiente:

La ayuda de nuestra organización a CLAVE estuvo orientada a que la red gane visibilidad, porque era muy nueva y por tanto, desconocida. Además, se buscaba facilitar las relaciones entre los actores que la integraban. Al momento de su creación, era más fácil tener acceso a los gobiernos locales regionales, con un agente extranjero que con uno local. Por tanto, consideramos oportuno que intervenga un intermediario para facilitar las relaciones⁶⁷.

Este apoyo económico fue muy positivo, porque ayudó a que las ONG de la región inscritas en CLAVE pudieran reunirse durante un tiempo al menos dos veces por año, para articular acciones y propuestas y también para fortalecer su *lobby* con distintos actores extrarregionales.

Con el apoyo político de IANSA, con el compromiso de sus miembros y con la disponibilidad de ciertos recursos económicos, CLAVE vivió una época de auge,

⁶⁵ Jiménez, entrevista (anexo 2)

⁶⁶ SweFOR es el Movimiento Sueco por la Reconciliación. “Es un movimiento de no-violencia que trabaja para la paz y la justicia. Nuestra meta es un mundo libre de violencia, ya se trate de guerras, opresión o injusticias”. En: <https://krf.se/es/>. Acceso el 10 de agosto de 2016.

⁶⁷ Jesper Wiklund (extesorero de la fundación sueca SweFOR). Entrevista realizada por Carla Álvarez. 25 de enero de 2016 (anexo 4).

durante la cual logró tener una gestión relevante, en materia de control de armas de fuego. De hecho, las organizaciones parte de esta red comenzaron a motivar la implementación del Programa de Acción de Naciones Unidas en sus países de origen, o en su defecto promovieron activamente su adhesión, como lo menciona César Marín, negociador del Tratado de Comercio de Armas y miembro de Amnistía Internacional:

Las organizaciones en la sociedad civil latinoamericana inmediatamente se plegaron a los llamados por una campaña internacional por el control de armas, por dos motivos: primero para motivar una mejor implementación del Programa de Acción de Naciones Unidas, y después para motivar la adopción de nuevos controles internacionales de armas. Estas organizaciones fueron como un campus muy sólido. Te digo que participaban alrededor de 50 organizaciones de la sociedad civil en estos debates, haciendo campañas en sus propios países, haciendo *lobby* directo a sus autoridades, también fomentando la otra área, el área del uso, de la demanda de armas de fuego y municiones. Entonces, hubo una época dorada, tal vez la llamaría yo, en la que había mucho trabajo de muchas organizaciones que después se plegaron a otros debates como el de desarme humanitario internacional, las minas antipersonal, etc., etc.”⁶⁸.

Durante esta época dorada, CLAVE participó en la elaboración y en la aprobación de la Ley Marco sobre Armas de Fuego, Municiones y Materiales Relacionados, que constituye una propuesta de marco normativo, cuyos objetivos son los siguientes: primero, ser funcional al control de las armas de fuego a lo largo de toda su vida útil, es decir, desde su introducción en los mercados nacionales, pasando por sus múltiples usos, hasta su salida de la jurisdicción nacional o su destrucción; segundo, servir de base para alcanzar regulaciones nacionales integrales, aptas para responder a la problemática de violencia con armas de fuego; convertirse en un instrumento de referencia para armonizar las legislaciones individuales de armas de fuego y municiones. Se podría decir incluso que este es uno de los mayores logros de esta red⁶⁹.

El momento de auge se extendió, aproximadamente, hasta el año 2010. Después, vino el declive, que estuvo marcado por la falta de financiamiento, por la competencia por los recursos⁷⁰ entre organizaciones, por el desgaste del liderazgo, por la pérdida de dinamismo en las acciones de la red y por el estancamiento en la afiliación de

⁶⁸ César Marín, entrevista (anexo 3).

⁶⁹ Jesper Wiklund, entrevista (anexo 4).

⁷⁰ Para Wiklund (entrevista), el apoyo económico sueco hacia las ONG latinoamericanas debió cortarse debido a que estaban “preocupados de generar dependencias, nosotros creemos que las ONG deben tener independencia, y en ese sentido, si SweFOR no tenía una estrategia de salida, no habríamos hecho un buen papel” (anexo 4).

miembros. No obstante, del apogeo quedaron algunas experiencias positivas: la presencia y la participación latinoamericana en la ONU; los consensos y los elementos comunes en el discurso; el énfasis en la violencia de género, en el desarrollo, en la violencia armada y en la importancia de regular las municiones.⁷¹

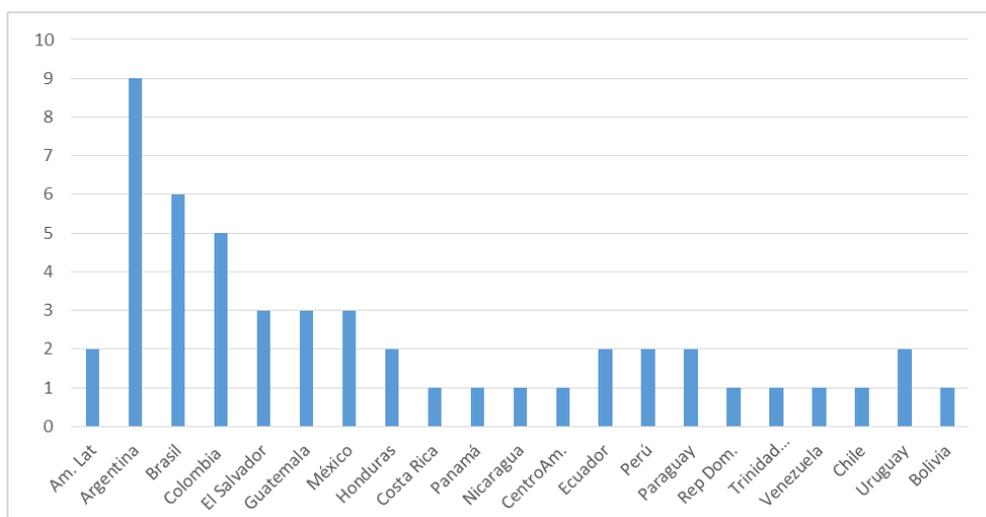
Tanto el trabajo de las primeras ONG en materia de desarme como la experiencia de CLAVE son datos importantes para este trabajo, porque muestran que las organizaciones no gubernamentales son capaces de promover la adopción de lo que el marco analítico de la seguritización denomina como medidas de emergencia, es decir, aquellas que efectivamente producen cambios políticos sustanciales. De hecho, su concentración en la implementación de los acuerdos logrados, tanto a escala estatal como internacional, hace que estos actores sean funcionales para completar el ciclo de la seguritización, al no permitir que el proceso se quede solamente en el plano discursivo.

Los miembros de CLAVE

En la actualidad, CLAVE está integrada por unas 50 ONG, de casi todos los países latinoamericanos y caribeños, que trabajan por la no proliferación de armas de fuego y por la reducción de la violencia armada (ver listado en el anexo 9). La distribución de estas organizaciones, según la región o país en el cual trabajan, se muestra en el siguiente gráfico.

⁷¹ César Marín, entrevista (anexo 3).

Gráfico 1. ONG latinoamericanas que trabajan el tema de armas de fuego, según país de origen



Fuente y elaboración: Carla Álvarez

Como se puede ver, Argentina, Brasil y Colombia son los países que cuentan con la mayor cantidad de ONG. Esta concentración de organizaciones en Brasil y Colombia es comprensible por los niveles de violencia armada que ambos países enfrentan. Brasil registra una tasa de homicidios de 19,6 asesinatos con armas de fuego por cada cien mil habitantes (pcmh), mientras que la tasa en Colombia es de 29,5 pcmh. Sin embargo, es interesante el caso de Argentina, que tiene un reducido nivel de violencia armada, 2,2 pcmh, pero donde existen muchas ONG trabajando en este tema, lo cual sugiere que la sociedad se ha sensibilizado frente a la violencia armada.

Contrariamente a lo que ocurre en el caso argentino, existen varios países que registran niveles elevados de violencia, que, sin embargo, tienen una sociedad civil poco articulada en torno a los impactos negativos generados por las armas de fuego. Este es el caso de países como Venezuela, que registra una tasa de homicidios con arma de fuego de 37,9 pcmh; de República Dominicana, con 17,8, o Panamá, con 16,3 pcmh, que, pese a su condición, registran pocas organizaciones no gubernamentales trabajando para combatir este fenómeno social.

La producción de conocimiento y los discursos

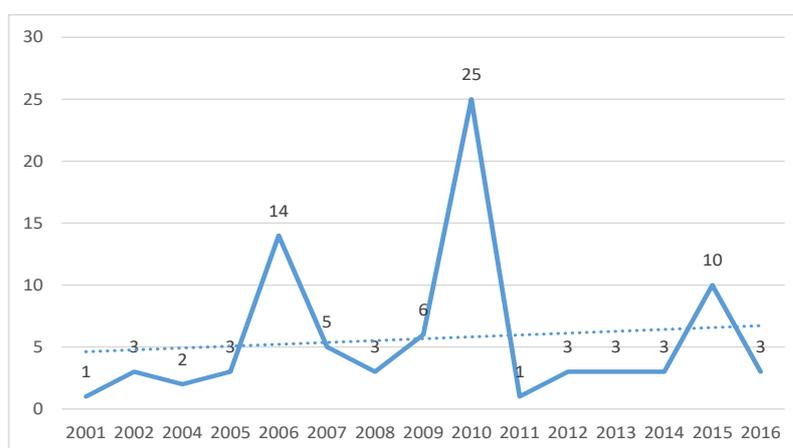
En América Latina, las ONG han logrado generar conocimiento sobre el tema de las armas de fuego. De hecho, estas auspician la producción y la publicación de

documentos; en algunos casos, incluso financian proyectos de investigación, con el objetivo de obtener información que fortalezca su posición al momento de negociar. Este modo de funcionamiento les permite visibilizar su trabajo en aras de captar nuevos recursos para mantener sus operaciones y su funcionamiento.

En este trabajo de investigación, como ya se mencionó, se analizaron todos los documentos producidos por las 50 ONG que son miembros de la red CLAVE, y se levantó una base de datos que contiene aproximadamente 130 documentos de distinto tipo.⁷² entre informes de investigación, análisis, levantamiento de datos sobre normativas nacionales, sobre posesión de armas de fuego en América Latina, entre muchos otros.

Estas publicaciones han sido el resultado del trabajo acumulado, entre los años 2001 y 2016. A lo largo de este tiempo, el número de publicaciones ha crecido, aunque de manera poco representativa e irregular, como se muestra en el gráfico 2. No obstante, en promedio, la cantidad de publicaciones ha seguido una línea de tendencia ligeramente positiva, lo que sugiere que el conocimiento sobre el tema en la región se ha ampliado moderadamente.

Gráfico 2. Número de publicaciones realizadas en el período 2001-2016⁷³



Fuente y elaboración: Carla Alvarez

⁷² Estos documentos han sido recopilados de cada uno de los sitios webs de las 50 organizaciones identificadas. Con seguridad, no todos los textos están disponibles en formato digital, por lo cual ha sido imposible incluirlos todos en este análisis; sin embargo, los que están fuera de este formato pueden ser los textos más antiguos.

⁷³ Es importante mencionar que para este trabajo se contaron cada uno de los artículos contenidos en publicaciones más grandes como libros o revistas. Es decir, se contabilizó cada uno de los aportes que hicieran distintos autores dentro de un mismo volumen.

Esta evolución trazada en el gráfico 2 está vinculada a factores como la disponibilidad de recursos económicos o humanos con los que cuenta una organización, incluso un país. En la parte económica, es relevante resaltar que la mayoría de las publicaciones analizadas en este trabajo (80%) reciben la totalidad de su financiamiento de organizaciones no gubernamentales, y apenas el 20% ha contado para su producción con el apoyo de alguna institución académica. En estas circunstancias, la generación de conocimiento local está muy vinculada al financiamiento de las ONG locales, y estas, a su vez, evidencian una fuerte dependencia de recursos externos. Esta situación, aunque resulte paradójica, se debe a que en muchos países, los gobiernos no asumen la responsabilidad de respaldar la investigación empírica sobre los problemas de violencia armada, que ellos mismos deben enfrentar.⁷⁴

Por otra parte, es importante notar que existen grandes disparidades en la producción de conocimiento entre los distintos países. Para ilustrar esta afirmación, es útil el caso de Costa Rica, país que tiene reducidos niveles de violencia, y en el cual existe solamente una ONG dedicada a promover el control internacional del mercado de armas: la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Sin embargo, esta es la organización que regionalmente produce más investigaciones y documentos de análisis sobre distintos temas relacionados con el control de armas. El impulso de esta organización está determinado por la temprana vinculación de su líder, Oscar Arias, con el control del mercado global de armas. El prestigio de esta personalidad le ha permitido acceder fácilmente a distintas fuentes de financiamiento internacional y contar con muchos mayores recursos que otras organizaciones de la zona.

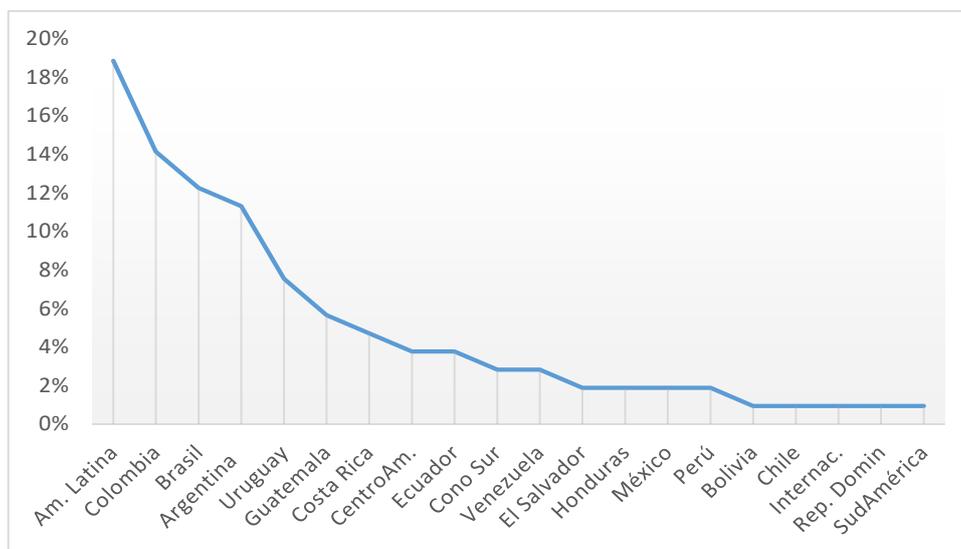
La agenda de investigación y los temas de interés

Los temas de interés de estas organizaciones son amplios y diversos. En el gráfico 3 se muestra la concentración de publicaciones por caso de estudio. Para obtener esta información, se agruparon los documentos según el país o región al que se refiere cada autor en sus textos. Como resultado, se puede ver el interés por comprender la situación general de América Latina (19%). En seguida, los países con mayor concentración de violencia acaparan la atención de los investigadores, como Colombia y Brasil, países

⁷⁴ Peters, entrevista (anexo 1).

sobre los cuales versan el 14 % y el 12 % de las publicaciones, seguidos por Argentina (11 %).

Gráfico 3. Casos de países más documentados por las ONG latinoamericanas



Fuente y elaboración: Carla Álvarez

La concentración en el estudio sobre Colombia obviamente se deriva del largo conflicto interno que ha vivido. Esta situación ha hecho que muchos investigadores colombianos ganen experticia en el estudio de la violencia de todo tipo. De tal suerte que Colombia se ha convertido en un país sobreestudiado. Con este capital humano, el análisis de la relación entre violencia y armas de fuego ha sido un tema de interés constante, que se ha abordado desde distintas perspectivas, como la salud pública, el tráfico ilícito de armas, el derecho humanitario, y los derechos humanos. Muchos de estos trabajos resaltan la importancia del Estado en el control de la proliferación y uso indebido de las armas de fuego.

En el caso Brasil, este país cuenta con una sociedad civil con una larga tradición en la promoción activa interesada en los temas relacionados con armas de fuego, como ya se ha mencionado. Por esta razón, es el segundo país más documentado de toda la región. Los informes de investigación y los artículos académicos escritos sobre Brasil incorporan distintos temas, entre ellos el mercado blanco, negro y gris de armas de fuego. Este interés está marcado por la elevada producción de armas de fuego y municiones de su industria militar y por el rol que esta cumple en la proliferación de armas y la generación de violencia en su vecindario. Otro tema de interés es la violencia

armada y cómo los municipios, principalmente de Sao Paulo y Río de Janeiro, la han manejado y han tomado iniciativas para controlar la disponibilidad de armas en la sociedad.

El discurso de las ONG

Es posible sostener que estos discursos generados por las ONG tienen una intencionalidad política, que es promover controles más fuertes que los existentes actualmente, para contener la proliferación de las armas de fuego y, con ello, la violencia derivada, como señala Gualdemar Jiménez, exsecretario de CLAVE:

Creo que las organizaciones no gubernamentales de América Latina, teníamos como objetivo lograr mayores controles, porque estábamos “preocupados por los muertos”, es decir que a este interés, subyacía una lógica social. Por eso es que las organizaciones ponen mucho énfasis en cómo ponemos regulaciones, en cómo visibilizamos a las víctimas, esto es por lo que luchan las organizaciones, además para construir una sociedad que esté en paz. Lo que se busca es reducir las víctimas que hay y una manera de reducir víctimas: mejorar el control que ejerce el Estado a la tenencia de las armas de fuego. Por eso también es que ponen tanto énfasis a las armas ilegales, o en aquellas que están al margen de la ley, porque son éstas las que más delitos cometen. Se podría decir, entonces por ahí va el discurso de sociedad civil⁷⁵.

En efecto, el análisis de los discursos de los documentos elaborados bajo el auspicio de las organizaciones no gubernamentales muestra que estos visibilizan con gran insistencia la necesidad de generar políticas públicas de control de armas, ya sea porque estos dispositivos vulneran los derechos de las personas, porque en algunos países la violencia armada se ha convertido en una epidemia que afecta a la salud pública o porque existe una relación muy comprometida entre distintas formas de delincuencia o crimen organizado, vinculado al tráfico ilegal de armas.

A continuación, se muestra un diagrama (gráfico 4), en el cual se exponen las relaciones que se tejen a través de los marcos discursivos que encuadran la problemática de las armas de fuego en América Latina.

⁷⁵ Jiménez, entrevista (anexo 2)

interno y al rol del Estado en la regulación de los mercados y de la tenencia de armas de fuego que a las regulaciones internacionales.

Tercero, llama la atención la poca importancia concedida al mercado legal de armas. Considerando que el mercado legal es la principal fuente de armas ilegales, es notable que esta relación ocupe un lugar subordinado en la mayoría de los trabajos de estas organizaciones. Tampoco existe ninguna discusión en referencia a los grandes productores de armas del mundo; al parecer este sería un tema vetado o políticamente incorrecto, sobre el cual existen muy pocas reflexiones y propuestas de acción.⁷⁶ Adicionalmente, las reflexiones en torno al mercado interno de armas y su relación con la percepción de inseguridad son escasas. Si el sentimiento de estar inseguro es uno de los factores que impulsa la tenencia particular de armas, o la contratación de servicios de seguridad privada, esta percepción de vulnerabilidad podría ser un motor importante en la dinamización del mercado legal de armas. No obstante, esta correspondencia entre armas, percepción de inseguridad y mercado interno ha sido poco tratada.

En cuarto lugar, las reflexiones sobre las propuestas de regulación se concentran solamente en el control de las armas circulantes, sin que ello implique ninguna referencia a la posibilidad de reducir los niveles de producción de armas existentes actualmente. Al parecer este, junto con los intereses de los grandes productores de armas, son temas tabú, que han sido omitidos en el debate. Finalmente, el análisis del discurso producido por las organizaciones de la sociedad civil es relevante para este capítulo, en la medida en que las ONG son agentes que buscan influir en las decisiones de los Estados. En este sentido, es posible ver que, de manera explícita, la información que generan sirve para fortalecer sus argumentos y su posición de negociación frente a los actores oficiales, mientras que los temas que eluden son aquellos que podrían anular su interlocución.

En definitiva, estas organizaciones han cumplido la función de la comunidad epistémica al promover la producción del conocimiento que requieren para sustentar sus argumentos y posicionar su *lobby*. Constituyen un actor funcional muy dinámico dentro del proceso de securitización latinoamericano, no solo por la producción y análisis de

⁷⁶ Jiménez, entrevista (anexo 2)

datos, sino también porque sus miembros generalmente tienen algún vínculo con el gobierno o cuentan con algún tipo de influencia sobre los tomadores de decisiones. Como sostiene Rebecca Peters, frecuentemente “el camino hacia la oficina de un ministro desde la oficina de una ONG, muchas veces es muy corto”.⁷⁷ No obstante su importancia, estas organizaciones mantienen una postura políticamente correcta frente al comercio legal de armas y a las grandes industrias militares, con lo cual se han convertido en una suerte de oposición moderada para la negociación con los grupos de interés.

¿Existe una comunidad epistémica de control de armas en América Latina?

En este trabajo se plantea que las comunidades epistémicas son redes socialmente cuyo conocimiento se basa en el conocimiento. Su autoridad se funda en la experticia que tienen para el manejo de un tema, así como en su voluntad de utilizar su conocimiento, lo cual les concede un papel decisivo en las interacciones sociales, las cuales producen y reproducen los límites de este conocimiento sobre la realidad. Estas comunidades son relevantes en la construcción de la política mundial (Antoniades 2003, 21-38), y también lo son en los procesos de securitización de las armas de fuego.

En el proceso de securitización de las armas de fuego que tuvo lugar a escala internacional, la comunidad epistémica jugó —y lo hace hasta la actualidad— un rol muy relevante, como se ha mencionado en los capítulos precedentes. Sin embargo, en América Latina no ha tenido un rol tan relevante, de hecho, en ciertos países incluso es cuestionable la existencia de una comunidad epistémica.

Ahora bien, previamente se planteó en esta tesis que en el campo del control de armas existen dos tipos de conocimiento experto que integran la comunidad epistémica de las armas de fuego: uno de orden teórico y otro empírico (ver capítulo dos). Siguiendo con esta idea, es posible sostener que el conocimiento experto producido en América Latina, en su mayoría se basa en la información obtenida en el trabajo de campo, y en el conocimiento de casos específicos que generalmente tienen alcance local, nacional y pocas veces internacional. En otras palabras, en esta región prima el conocimiento empírico local.

⁷⁷ Peters, entrevista (anexo 1).

Sin embargo, como ocurre también a escala internacional, este conocimiento adolece de reflexiones teóricas. Esto se explica en gran parte porque los proyectos de investigación sobre el tema han tenido lugar en las ONG y, por tanto, han tenido fines utilitarios (obtener información para fundamentar posiciones sobre las cuales se busca influir en el Gobierno), y también porque estas investigaciones han estado al margen de los centros académicos y universitarios, que son los que tienen exigencias y estándares teóricos y, muchas veces, finalidades menos pragmáticas.

De la bibliografía recopilada para este trabajo, apenas el 20%, es decir 30 trabajos, fueron publicados por editoriales universitarias o con el apoyo de estas y constituyen principalmente el resultado de investigaciones de corto plazo. Esto implica que aun cuando estos aportes se han anidado en el campo académico han realizado reducidos aportes teóricos y más bien han seguido generando conocimiento mediante el desarrollo de investigaciones acotadas en el tiempo. Adicionalmente, en toda la región, en apenas cinco países, Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador y Venezuela, las universidades auspiciaron la publicación de documentos.

En Argentina y Brasil, se publicaron los primeros textos que trataban sobre armas de fuego, violencia armada y también sobre las normas internacionales creadas en el año 2001. En Costa Rica, la Secretaría General de FLACSO auspició la publicación de un libro que contiene un análisis de las problemáticas relacionadas con las armas de fuego, en todos los países del continente americano. En Venezuela y Ecuador, las publicaciones fueron más tardías, y corresponden a la última década; la preocupación principal de estos textos fue analizar la política pública de control de armas implementada por los gobiernos de la época. Todos estos trabajos fueron producidos después de la firma de los primeros tratados internacionales y regionales de control de armas. Esta es una diferencia significativa con lo que ocurre en el sistema internacional, donde el conocimiento experto precedió la acción de las organizaciones de las organizaciones no gubernamentales, y también precedió la creación de las normas internacionales, como se vio en los capítulos anteriores.

Por otra parte, las temáticas de estas publicaciones reflejan las principales preocupaciones de la región acerca de las armas de fuego: la violencia vinculada a la

vulneración de los derechos humanos, la violencia armada como un problema de salud pública y el tráfico ilícito de armas. El derecho internacional humanitario ha sido un asunto que ha despertado un interés casi nulo entre los investigadores, principalmente porque después de la Guerra Fría, en la región latinoamericana, los países casi no han tenido enfrentamientos bélicos y porque el único conflicto interno que ha perdurado en el tiempo ha sido el colombiano, que finalizó en 2016. En este sentido, en ausencia de guerra formal las normativas de guerra han tenido aplicabilidad nula y por tanto no han sido objeto de reflexión en este contexto específico.

En relación con el contenido de las publicaciones auspiciadas por las universidades, Argentina es el primer país de la región que mostró un interés académico en el tema de las armas de fuego. En efecto, con el auspicio de la Universidad de Lanús, en 2002, se publicó el trabajo *Muertes y delitos por armas de fuego en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, de Hugo Spinelli. Este trabajo tenía como objetivo describir las muertes y los delitos vinculados a las armas de fuego en Buenos Aires durante 2002. El propósito era desarrollar una especie de punto de partida para futuros trabajos que permitan problematizar la relación entre los diferentes tipos de violencias y la presencia de armas de fuego en la sociedad. Este trabajo combina el enfoque de seguridad y de salud pública, al utilizar indicadores de ambos sectores. En la misma Argentina, en 2007, se publicó un nuevo libro, denominado *Las armas y las víctimas*, del profesor Khatchik DerGougassian. En esta ocasión la obra contó con el apoyo de la Universidad de San Andrés y una ONG de Río de Janeiro, Brasil (Viva Río). Este trabajo buscó alertar sobre los niveles de violencia existentes en Argentina y su relación con las armas de fuego, para lo cual desarrolló un interesante estudio criminológico, que sirvió como línea de base para desarrollar un Plan de Desarme Nacional.

Por su parte, Brasil es uno de los diez mayores exportadores de armas de fuego del mundo. Sus exportaciones superan los USD 100 millones anuales y es el segundo mayor proveedor de armas pequeñas al resto de países latinoamericanos. Esto ha generado una gran contradicción en la sociedad brasileña porque, por una parte, el Estado ha impulsado fuertemente la industria militar brasileña, desde la década de los sesenta (Dreyfus, Lessing y Purcena, 2008), y por otra, la sociedad ha pagado el alto precio de la violencia y la criminalidad. Ante esta situación, a finales de la década de los noventa, la sociedad civil se movilizó en pro del control de armas, no obstante, la

producción académica sobre este tema demoró un poco más y fue posterior a las demandas sociales.

En 2005, con el auspicio de la Universidad de Sao Paulo, y también con el respaldo de la Red Académica Internacional de Ginebra (GIAN, por sus siglas en inglés) y del Small Arms Survey, se publicó el libro *Summary Report: Firearm-related violence in Brazil*, cuya coordinadora fue Maria Fernanda Tourinho Peres. Este informe muestra que las armas de fuego relacionadas con la violencia se han convertido en una actividad cotidiana de la sociedad, y que esta tragedia es más frecuente en los contextos urbanos marcados por el desempleo, las desigualdades socioeconómicas y la falta de oportunidades para estudiar. El abordaje de la violencia en este libro se hizo desde la perspectiva de la salud pública, tratando de superar la tradicional lectura desde la seguridad. Esta perspectiva es interesante, porque se distancia del paradigma central de la seguridad, especialmente el de la seguridad nacional, tan presente en los países latinoamericanos, y cuya principal característica es la priorización de la lucha contra el enemigo interno, mediante el uso de la fuerza. Además, desde esta mirada, la violencia constituye un fenómeno multicausal, que requiere la intervención de varios actores y de múltiples variables, en la mayoría de casos completamente desvinculados del uso de la fuerza.

En Costa Rica, en 2007, la Secretaría General de FLACSO realizó la publicación más extensa que existe sobre el tema de las armas de fuego. El libro se tituló *Armas pequeñas y livianas. Una amenaza a la Seguridad Hemisférica*. Este texto constituyó una recopilación de trabajos publicados por distintos autores, sobre la situación de los distintos países que integran la región latinoamericana. En efecto, el texto contiene reflexiones sobre diez países (Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil, Estados Unidos, Canadá, México, Colombia y Perú) y sobre tres regiones (Centroamérica, Región Andina, Caribe). Las perspectivas de análisis son muy distintas entre uno y otro artículo. Por ejemplo, el texto sobre Estados Unidos tiene un muy fuerte enfoque sobre el tráfico ilícito de armas en la región fronteriza con México, y la violencia que esta actividad genera; Brasil también es analizado desde la misma perspectiva, al igual que los países de la región centroamericana. Por su parte, la Región Andina es objeto de análisis desde la relación que existe entre combate al narcotráfico y proliferación de armas de fuego, y su impacto en la sociedad y en el funcionamiento de las fuerzas

armadas y policiales. Casi la totalidad de los textos conservan una perspectiva desde el lente de la seguridad, en el cual las palabras comunes a la mayoría de los casos son tráfico ilícito, delincuencia, violencia, seguridad y amenaza.

Ecuador es un caso interesante, porque es un país donde recientemente ha tenido lugar la publicación de varios textos académicos relacionados con el tema. En efecto, en 2006, apareció el primer texto ecuatoriano, con el apoyo de la FLACSO-Ecuador. Este trabajo, titulado *La situación de las armas de pequeño calibre y la población civil de Ecuador* (Moreano et al, 2006), trazó la primera línea de base sobre cuántas armas de fuego estaban legalmente en manos de la sociedad ecuatoriana, los niveles de violencia existentes y los índices de criminalidad relacionados con la disponibilidad de estos dispositivos. Posteriormente, en 2011, la revista *URVIO*, de la misma FLACSO-Ecuador, lanzó una convocatoria para presentar artículos relacionados con el tema de armas pequeñas. Este número de la revista generó una publicación que contenía ocho artículos que la situación de Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala y Centroamérica, Estados Unidos y América Latina. Los contenidos de los artículos se concentraron principalmente en la violencia, la seguridad y el desarme. Es interesante notar que solamente uno de los trabajos abordó el caso de Ecuador, y se hizo en comparación con lo que ocurre en Brasil y en Venezuela (Ávila, Proaño y Gómez, 2011). Además, solo un trabajo retomó la perspectiva internacional, al hacer un acercamiento al grado de influencia de la postura estadounidense frente a las armas de fuego sobre América Latina (DerGhougassian, 2011).

A finales de 2016, se publicó un libro que contenía un pequeño informe de investigación sobre una evaluación de las políticas públicas de control de armas de fuego en el país, en el período 2007-2014 (Álvarez et. Al, 2016). La autora de esta tesis participó tanto del proyecto de investigación como de la redacción del libro, con otros dos colegas investigadores. Este trabajo se realizó en el Instituto de Altos Estudios Nacionales, en conjunto con el Ministerio Coordinador de la Seguridad, y buscaba conocer el impacto de las iniciativas legales adoptadas por el Gobierno ecuatoriano sobre los niveles de seguridad en el país.

En El Salvador, la agencia de PNUD en ese país, en el 2003 publicó el informe “Armas de Fuego y Violencia”, mismo que fue el resultado de un trabajo de

investigación liderado por el académico José Miguel Cruz. Se podría decir que éste fue el primer trabajo académico, verdaderamente exhaustivo en la materia, cuya principal contribución es haber ayudado a descartar varios mitos en el contexto salvadoreño. El primero de los mitos derribados: que los ciudadanos están más seguros usando armas para el auto-defensa. Segundo, que toda la población estaba armada. Tercero, que los dos procesos de desarme que vivió el país redujo el stock de armas. Los datos mostraban que esas tres creencias eran falsas. En efecto, los resultados de investigación mostraron que el uso de armas de fuego aumentaba la probabilidad de que un hecho violento termine con la muerte de alguna persona, en comparación con otros tipos de armas; además señalaba que en El Salvador, uno de cada cuatro hombres contaba con un arma, y que efectivamente, pese a los programas de desarme, había una fuerte presencia de estos dispositivos debido a los remanentes de la guerra, al comercio legal e ilegal y también a la ausencia de controles a la importación de armas. El estudio tuvo poco que ver con el contexto internacional pero es evidencia de la brecha entre los trabajos a nivel interno y los esfuerzos internacionales. Este trabajo de PNUD El Salvador marcó el estándar en los estudios latinoamericanos sobre la materia.

En Perú, es un país que no tiene elevadas cifras de violencia armada, no obstante, ha sido catalogado como un territorio de tránsito de armas hacia otros países. En el año 2012, se publicó un artículo que resume una investigación sobre “Armas pequeñas en el crimen urbano, delitos, acceso y mercados ilegales de armas de fuego en Lima”, financiado por Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), de autoría de Jaris Mujica. Este texto muestra las particularidades de la capital peruana respecto a las dinámicas de las armas de fuego, y al igual que en el caso anterior, desmitifica que Lima constituya un mercado ilegal. En efecto, la investigación señala que el mercado informal de armas es pequeño, de oferta limitada, por los elevados precios y de una creciente demanda para el cometimiento de delitos comunes como robos y asaltos. Esto ha generado un sistema de circulación de este tipo de armas pequeñas entre los mercados formales e informales, que a su vez ha creado un mercado negro que nutre a la delincuencia. En consecuencia, el mercado negro no se alimenta del contrabando, como generalmente se pensaba, sino del mercado legal del país.

Finalmente, en Venezuela el gobierno del presidente Hugo Chávez inició una serie de iniciativas de control de armas de fuego y municiones. En efecto, en mayo de

2011, se creó la Comisión para el Control de Armas, Municiones y Desarme (CODESARME), una instancia encargada de formular e implementar esta política pública de control (G.O. N° 39.673 del 13 de mayo de 2011). Como parte de sus atribuciones, la CODESARME desarrolló una serie de investigaciones orientadas a conocer la situación de la violencia armada en Venezuela y construyó por primera vez una línea de investigación sobre el control, regulación institucional, y estudios sobre el tráfico de armas y municiones. En el marco de esta política de mejoramiento de los controles dirigidos a la tenencia civil de armas de fuego, la recientemente creada Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES) realizó una serie de publicaciones orientadas a debatir las experiencias de desarme en otros países y también las políticas de control de armas que se implementarían en Venezuela y su impacto sobre la violencia. En este marco, dentro de la UNES, en conjunto con la CODESARME, se publicaron en 2012 textos como: *Sentido e impacto del uso de armas de fuego en Venezuela*; las memorias del seminario internacional “Control de armas municiones y desarme”; *Regulación y lógicas del uso de armas de fuego y municiones* (CODESARME, 2012a), y, finalmente, la revista *Comunes. Revista de Seguridad Ciudadana y Pensamiento Crítico* (CODESARME, 2012b). Todas estas publicaciones, como ya se mencionó, se hicieron en el marco del desarrollo de una política nacional de control de armas, tanto con la finalidad de generar una línea de base, como con el objetivo de conocer otras experiencias de desarme y de control de armas de la región.

A través de este recorrido por las publicaciones auspiciadas por universidades latinoamericanas, es posible ver que los textos registran una queja recurrente por la dificultad que existe para el acceso a la información. Por otra parte, es notable que ninguna de las publicaciones mencionadas está anclada a un proyecto de investigación de largo plazo, en ningún centro universitario. Esto explicaría por qué la mayoría de textos hacen aportes únicos que no tienen continuidad en el tiempo. La falta de respaldo universitario para la publicación también justificaría el hecho de que muchos trabajos se quedan sin ser publicados⁷⁸.

⁷⁸ Gabriel Conte. Exsubsecretario de Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Justicia y Seguridad. Entrevista escrita realizada por Carla Álvarez. 24 octubre de 2016, anexo 5)

Esto sin duda ha mermado la cantidad y la calidad de los documentos producidos sobre este tema y además ha generado una preeminencia de la literatura escrita en inglés sobre las armas de fuego. La producción de textos publicados en español, sin traducción al inglés, ha impedido la difusión del conocimiento generado en la región a nivel global. Por tanto, se puede decir que existe una preponderancia de las perspectivas anglosajonas en este campo, en detrimento de las experiencias locales.

No obstante, pese a las dificultades para el acceso a la información y para la publicación de resultados, es posible ver que la producción de literatura académica sobre armas de fuego en Latinoamérica ha crecido paulatinamente. Este auge moderado de la literatura se remonta a los inicios de la década de los 2000, cuando en las distintas subregiones del continente comenzaron a producirse análisis e investigaciones.

Ahora bien, resulta curioso que la mayor cantidad de textos han sido producidos por un conjunto de no más de 15 autores, principalmente brasileños, argentinos y colombianos. Esto sugiere la existencia de un grupo de expertos muy reducido, con lo cual una comunidad epistémica no es posible, porque se requiere una dinámica más amplia para intercambiar información, datos y para generar debates más extensos, en número de participantes y en perspectivas. Además, no existe una clara evidencia sobre la influencia de los autores de estos documentos en la construcción de los regímenes regionales e internacionales de control de armas de fuego, a diferencia de lo que ocurre en el sistema internacional, donde algunos miembros de la comunidad epistémica del control de armas lograron un papel activo y protagónico en la conformación de los regímenes de control, incluso en la ONU, como se mencionó en el segundo capítulo.

Al parecer, la influencia de estos autores es más bien local. En efecto, en muchos países estos han logrado influenciar en la adopción de políticas locales de desarme, o en la producción de políticas de control de armas. Varios autores de los artículos señalados en esta sección han participado como asesores o consejeros de algunos de los gobiernos de la región, y se han convertido en referencia obligatoria para la construcción de lineamientos, o políticas y/o para su evaluación. Además, resulta interesante señalar que esta comunidad de conocimiento proviene de los campos de investigación de la seguridad y la violencia, por tanto, sus contribuciones son relevantes al visibilizar la

relación entre armas de fuego y violencia, también la relación entre tráfico ilícito de armas y municiones, y con la seguridad.

Conclusiones

América Latina es una región cuyas problemáticas vinculadas a las armas de fuego están relacionadas con el período de Guerra Fría, con la lógica del balance de poder y con su importancia estratégica para Estados Unidos. Una vez terminada la confrontación bipolar, su relevancia en el contexto internacional dejó de estar determinada por su ubicación geoestratégica y por la lucha contra el comunismo y pasó a estar definida en términos de su vinculación con el crimen organizado, el narcotráfico, el tráfico de armas y la violencia.

Dentro del nuevo contexto internacional, la agenda latinoamericana de seguridad se modificó y permitió el ingreso de nuevos temas percibidos como amenazantes. En este proceso han intervenido diferentes actores, con distintas estrategias y discursos. En el caso de las armas de fuego, su ingreso en la agenda regional de seguridad ha estado determinado por dos encuadres discursivos específicos: uno referente a tráfico ilícito de armas y otro relacionado con la violencia armada. Estos discursos han sido formulados y difundidos principalmente por los Estados, las organizaciones no gubernamentales y una incipiente comunidad epistémica, los cuales han impulsado la adopción de una serie de medidas de emergencia, especialmente enfocadas en el mejoramiento del control del comercio ilegal de armas de fuego y en la reducción de la violencia armada.

Por una parte, los Estados latinoamericanos, han jugado el rol de agentes securitizadores. En la mayoría de casos, los decisores de los Estados han buscado posicionar el discurso del tráfico ilícito de armas como una amenaza existencial para la supervivencia de la comunidad política, cuidando de no imponer límites a la producción local de armas, a su autoabastecimiento o al comercio exterior. Desde esta lógica, han promocionado activamente la adopción de medidas cooperativas internacionales, regionales y subregionales, para enfrentar de manera conjunta esta amenaza. No obstante, muchas de estas iniciativas no han logrado materializar objetivos concretos, como la reducción del tráfico ilícito de armas o de la violencia armada.

Esta situación ha generado suspicacias frente al sistema internacional respecto a la verdadera efectividad de los acuerdos de cooperación suscritos. Los Estados han utilizado un discurso que responsabiliza a los traficantes de armas, pero han eludido su obligación de controlar eficientemente el mercado legal de estas y regular la actualmente exagerada producción que existe en la región. También han evitado enfrentar sus responsabilidades frente a los controles de las armas de fuego, especialmente sobre las legales, que terminan desviadas en mercados ilegales.

Adicionalmente, algunos Estados de la región han eludido la reflexión seria sobre los niveles de violencia armada que existen en América Latina. Al reclamar el monopolio del uso legítimo de la fuerza, para armarse y para buscar conservar su capacidad coercitiva, de alguna manera se ocultan de sus propias responsabilidades sobre la generación y propagación de la violencia armada y sobre las causas estructurales y también las causas culturales, sociales, políticas y económicas que intervienen.

De su lado, las organizaciones no gubernamentales han cumplido un papel de gran importancia en este proceso como actores funcionales. Su discurso ha tenido el objetivo de posicionar ante los decisores de los Estados, la necesidad de adoptar políticas públicas internas, que mejoren los controles vigentes sobre las armas de fuego, y también la importancia de adherirse a los instrumentos interamericanos e internacionales de control. Han tenido un importante grado de influencia sobre la predisposición positiva mostrada por los distintos gobiernos de la región, para regular – al menos– su comercialización ilegal.

Adicionalmente, de manera peculiar, las ONG han sido un actor importante en la generación de información sobre las problemáticas relacionadas con las armas de fuego en América Latina. No obstante, su función ha enfrentado significativas barreras, especialmente en lo relativo al acceso a datos de calidad, lo cual ha limitado notablemente su potencial. Los límites también han estado presentes en lo que respecta al financiamiento para mantener sus operaciones. Esta situación ha repercutido significativamente en el alcance de sus actividades, pero también en su actitud frente al control de armas. Su posición de vulnerabilidad y la necesidad de recursos, en algunos casos, han moderado sus demandas y sus denuncias, circunscribiendo su activismo a

campos de debate políticamente correctos y eludiendo algunos temas de gran trascendencia, como la producción de armas en la región.

En lo que respecta a la comunidad epistémica, a diferencia de lo que ocurre en el nivel internacional, en América Latina no existe una comunidad epistémica consolidada en materia de armas de fuego. En realidad, hay un grupo pequeño de investigadores interesados en el tema, que producen una cierta cantidad de información y análisis, pero que es muy limitado en número y alcance. La debilidad de este actor menoscaba los fundamentos de los discursos securitizadores, especialmente de aquellos que buscan visibilizar los impactos negativos que genera la proliferación de armas sobre los derechos humanos. Pese a lo dicho, es interesante resaltar que esta comunidad de expertos, por más reducida que sea, es más activa y dinámica que la existente en otros continentes como África o incluso Asia.

CAPÍTULO V

LA SEGURITIZACIÓN DE LAS ARMAS DE FUEGO EN ECUADOR⁷⁹

Introducción

En Ecuador, las armas de fuego fueron securitizadas a partir de 2007. Previamente, estos dispositivos habían sido objeto de una retórica de seguridad que, sin mayor vehemencia, se enfocaba en el tráfico ilícito de armas, especialmente aquel asociado a los grupos irregulares armados de Colombia y al narcotráfico. Este discurso no estuvo acompañado de la adopción de las medidas de emergencia necesarias para completar un ciclo de securitización y aunque el gobierno se adhirió a casi todos los instrumentos internacionales de control de armas, al interior del país casi no existieron regulaciones.

A partir de 2007, se produjo un cambio en la dinámica de inercia que imperaba en Ecuador frente al control de las armas de fuego. En el plano interno, los niveles de violencia armada, y de otros tipos, habían crecido de manera importante en Ecuador, y en el plano externo se había generado un ambiente favorable al control de las armas de fuego. En este contexto, el gobierno articuló un discurso securitizador que, sin dejar de lado la consideración del tráfico ilícito como amenaza, comenzó a incluir la violencia armada como un desafío. Internamente, se adoptaron una serie de medidas para regular tanto el mercado legal como el ilegal de armas, para reducir la disponibilidad de estos dispositivos en manos de la sociedad ecuatoriana y para contraer los indicadores de violencia; mientras que a escala internacional, el gobierno adoptó una actitud de desconfianza ante los mecanismos internacionales de control, por considerarlos instrumentos que favorecen a los grandes exportadores de armas y perjudican a los

⁷⁹ Muchas de las ideas y del análisis contenido en el capítulo V de esta tesis son fruto del trabajo realizado dentro del proyecto de investigación denominado “Resultados de la normativa que regula el mercado de armas pequeñas y ligeras, partes y municiones en el Ecuador, sobre las políticas de seguridad. Período 2007 – 2014”, en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), auspiciado por el extinto Ministerio Coordinador de Seguridad del Ecuador. Este proyecto fue coordinado por mí, en colaboración con dos investigadores más: Mauricio Cuesta y Gualdemar Jiménez, cuyo contingente en este proyecto se concentró en el levantamiento de información y también en el análisis del impacto de las políticas en el comportamiento del mercado interno, información que se utiliza en este trabajo, de manera marginal y cuenta con la debida citación. Los resultados de dicha investigación fueron publicados en un libro, dentro de la serie “resultados de investigación” del IAEN, con el nombre “Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador (2007-2014)”, misma que se encuentra disponible en: <https://editorial.iaen.edu.ec/teachers/las-politicas-de-control-de-armas-de-fuego-partes-y-municiones-en-ecuador-2007-2014/>. Este trabajo supone una versión inicial y parcial de algunas de las ideas que se exponen a continuación en este capítulo. Una parte del contenido del mencionado proyecto de investigación ha sido revisado, actualizado y ampliado y ha sido empleado para la elaboración de este capítulo.

Estados más pequeños. En este trabajo, se plantea que la articulación del discurso securitizador con la implementación de unas medidas de emergencia consecuentes permitió completar el proceso de securitización; no obstante, el reconocimiento de estas acciones no necesariamente equivale a valorarlas como exitosas, debido a la inexistencia de una audiencia legitimadora de las acciones.

Con estos antecedentes, este capítulo tiene como objetivo rastrear el proceso de securitización de las armas de fuego en Ecuador, para determinar los actores intervinientes, el papel que han jugado, sus acciones, sus discursos y las particularidades del proceso. Para cumplir con este objetivo, este trabajo se divide en dos momentos: el primero corresponde al período en el cual las armas de fuego no estaban securitizadas en Ecuador, y rastrea cómo estas van ganando terreno en la retórica política doméstica e internacional y las condiciones que propiciaron que esto suceda. Esta sección abarca el período comprendido entre 1963, año en el que fue emitida la primera ley de control de armas y 2006.

El segundo momento se enfoca en el período 2007-2015, durante el cual se securitizaron las armas de fuego en Ecuador. En esta sección se alude brevemente a la casi inexistente política exterior de control de armas del país y se analiza a detalle el marco jurídico e institucional que actualmente permite el control interno de las armas pequeñas.⁸⁰ Dentro de esta parte, también se estudia el papel de las organizaciones no gubernamentales y de la casi inexistente comunidad epistémica ecuatoriana. Finalmente, se presentan algunas conclusiones respecto a este proceso.

Para desarrollar este capítulo, se analizaron las leyes emitidas por el Ecuador desde 1963, así como los acuerdos ministeriales, decretos ejecutivos y demás disposiciones legales, relacionadas con el control de armas de fuego. Adicionalmente, para complementar la información obtenida de la base legal, se utilizaron las cifras oficiales de la violencia armada y también los datos oficiales respecto a la posesión de armas por parte de la sociedad ecuatoriana y por parte de las empresas de seguridad privada. Además, se analizó la bibliografía que se ha publicado en el país sobre armas de fuego. Para finalizar, se realizaron entrevistas a funcionarios del gobierno, en

⁸⁰ En el anexo 10 de esta tesis, se encuentra un detalle de las disposiciones legales emitidas por el Estado para regular la producción, comercio y fabricación de armas de fuego en Ecuador.

ejercicio de labores durante el período de estudio y a algunos miembros de organizaciones no gubernamentales.

Las armas de fuego en la agenda de seguridad del Ecuador: una mirada sobre la política exterior y la política interna en el período 1963-2006

La política exterior del Ecuador en materia de control de armas de fuego, hasta 2006

Cuando se inició el proceso de securitización de las armas de fuego, a escalas regional e internacional, el Estado ecuatoriano se sumó a todos los acuerdos, convenios y otros instrumentos internacionales que se propusieron dentro del sistema interamericano y dentro de la ONU. Esta actitud favorable al control internacional de armas no es reciente y corresponde a una tradición de adhesión a cualquier propuesta internacional de desarme, la cual se mantuvo hasta mediados de la década de los años 2000. En efecto, Ecuador es un país que, a lo largo del siglo XX, ha suscrito al menos una treintena de compromisos internacionales en materia de armas, armamentos y desarme.⁸¹ Entre 1923 y 1996, todos los acuerdos a los que se adhirió (22) estuvieron relacionados con armas nucleares, de destrucción masiva, químicas y bacteriológicas, más adelante, se sumó a iniciativas de control de otro tipo de armamento.

Ecuador participó de algunas declaraciones conjuntas en contra del tráfico ilícito de las armas de fuego, primero en la Comunidad Andina (CAN), a fines de los años ochenta, y después dentro de la Organización de Estados Americanos (OEA). Al poco tiempo, en 1997, el gobierno suscribió la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico ilícito de Armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA), y la ratificó en 1999 (R.O.211, 1999). En 2001, el Ecuador también se adhirió al Programa de Acción propuesto por la ONU y suscribió el Protocolo de Armas de Fuego⁸² (aunque este último fue ratificado apenas en el 2014).⁸³ Además, en el año 2003, el país se adhirió a la Decisión 552 de la Comunidad Andina de Naciones, también conocida como “Plan Andino para la Prevención, Combate y

⁸¹ Un listado de todos los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador en materia de armas, armamento y desarme se encuentra en el anexo 9 de esta tesis.

⁸² La lista de ratificaciones y aprobaciones del Protocolo de Armas de Fuego se obtuvo de la página web de la UNODC: <https://goo.gl/2CPVSv>.

⁸³ La información sobre la ratificación del Protocolo de Armas de Fuego se obtuvo del representante del Ecuador ante las Naciones Unidas, Fernando Luque, consejero de Ecuador en Nueva York, entrevistado por Carla Álvarez, 15 de diciembre de 2016 (anexo 7).

Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos” (R.O. 161, 2003), mencionada en el capítulo anterior.

Aunque estas adhesiones muestran una actitud positiva ante el desarme, la falta de implementación de las medidas internas correspondientes evidencia también una posición pasiva. El consejero de la Misión Permanente del Ecuador ante la ONU en Nueva York, Fernando Luque, afirma lo siguiente:

Había históricamente la costumbre en Ecuador de que, Tratado que salía Tratado al cual adheríamos, pero sin ton ni son. Era efectivamente acrítico, en el sentido completo de esa palabra. Veíamos lo que supuestamente era positivo, pero no veíamos los problemas que podían venir con la firma de esos tratados.⁸⁴

Pese a ser un suscriptor compulsivo de instrumentos internacionales, Ecuador demostró ser un miembro que observaba los compromisos adquiridos internacionalmente; de hecho, el Gobierno enviaba periódicamente reportes de cumplimiento ante los organismos internacionales.

Una revisión de los informes remitidos al Programa de Acción de la ONU muestra que el Ecuador ha informado regularmente desde 2003 (Parker, 2007: 78), mediante los formularios oficiales. Además, en el marco de la CICAD⁸⁵-OEA, Ecuador ha remitido cada dos o tres años información sobre los resultados de su lucha contra las drogas y otros delitos conexos, como el tráfico de armas. Estos documentos, elaborados en un formato más libre que un formulario, muestran que desde la adhesión del Ecuador a la CIFTA, la mayor cantidad de artículos decomisados corresponden a municiones, más que a armas. Adicionalmente, se reportó un importante crecimiento de los arrestos y de las condenas por tráfico ilícito de armas, como se muestra más adelante. Estos informes resultan relevantes para este trabajo, porque revelan dos puntos que ponen en entredicho la rigurosidad del control de armas: el primero es que, pese a que el volumen de municiones decomisadas era significativo, no se tomó ninguna medida para enfrentar este problema. El segundo punto es que el número de apresamientos y la manera de reportarlos no informa claramente la dimensión del tráfico ilícito de armas, de hecho, no

⁸⁴ Fernando Luque. Entrevistado por Carla Álvarez, 15 de diciembre de 2016 (anexo 7).

⁸⁵ El envío de esta información se hace a través de un informe que se conoce como MEM, Mecanismo de Evaluación Multilateral, y que “es un instrumento diseñado para medir el progreso de las acciones ejecutadas por los 34 Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para combatir el problema hemisférico de las drogas y otros delitos conexos” (CICAD.sf:1).

permite ver si la gente apresada se dedicaba al tráfico hormiga, si formaban parte de bandas de crimen organizado o si se dedicaban al desvío de armas oficiales.⁸⁶ De alguna manera, estos informes reflejan una voluntad operativa para reducir el fenómeno criminal y una escasa voluntad para comprender su complejidad y para adoptar políticas adecuadas.

Sin más, esta fue toda la política exterior ecuatoriana respecto al control de armas de fuego, al menos hasta 2007. A partir de este momento, el Gobierno se mostró más crítico con el comportamiento de los grandes productores de armas en el mundo y más suspicaz con los acuerdos internacionales. La muestra más significativa de este cambio de actitud se puede encontrar en el año 2013, cuando Ecuador junto con los países miembros de la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA), se abstuvo de adherirse al Tratado de Comercio de Armas. Según el diplomático ecuatoriano Fernando Luque,

La posición que el Ecuador tiene ahora es de un prudente escepticismo. Vamos a ver y estamos viendo cómo funciona el tratado, cómo está siendo implementado sobre todo y luego se tomará una decisión. Ahora, ninguna decisión es definitiva, quiero decir que el Ecuador, en cualquier momento por las razones que sea, puede acceder al Tratado. Pero por lo pronto estamos viendo que la cosa no va.⁸⁷

Con estos antecedentes, a partir de 2007, el Gobierno del Ecuador mantuvo una política exterior poco activa en materia de control de armas, y en contraposición, dinamizó enormemente la política interna.

La política interna de control de armas de fuego, hasta 2007

Desde sus orígenes como Estado, a inicios del siglo XIX, hasta mediados del siglo XX, los distintos gobiernos ecuatorianos reflejaron un reducido interés por regular el comercio legal o ilegal de las armas de fuego. Fue apenas el 15 de julio de 1963, que la dictadura militar de la época emitió la primera Ley de fabricación, importación, exportación, tenencia, y tráfico de armas, municiones, explosivos (R.O.4, 1963). El espíritu de esta norma fue someter a regulación unos dispositivos que, como cualquier otro objeto, podían ser objeto de comercialización bajo la autorización de la Intendencia

⁸⁶ Confrontar datos con los Mecanismos de Evaluación Multilateral sobre Ecuador, en los períodos 1999-2000; 2001-2002; 2003-2004; 2005-2006; 2009; 2012; 2014.

⁸⁷ Fernando Luque. Entrevistado por Carla Álvarez, 15 de diciembre de 2016 (anexo 7).

de Policía. Esta ley nunca entró en funcionamiento, debido a que la reglamentación necesaria para su aplicación no fue expedida.

En el año de 1979 se derogó la ley de 1963 y una nueva entró en vigencia, la cual fue publicada en el año de 1980 (R.O.311, 1980), con el nombre de Ley de fabricación, importación, exportación, tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios. Esta norma surgió, al igual que la anterior, por iniciativa de una dictadura militar, entró en vigencia justo el momento de la transición hacia la democracia,⁸⁸ lo que implica que no fue sometida a debate público para su aprobación, porque se emitió en tiempo de dictadura y hasta la actualidad no ha sido derogada. En este mismo momento político, también fueron promulgadas otras leyes, como la Ley de Seguridad Nacional, las cuales fueron admitidas por el gobierno civil como uno de los condicionamientos militares para la transición a la democracia (García, 2012: 163).

El objetivo declarado de la Ley de armas fue controlar la comercialización de todo tipo de armas (convencionales, químicas, pequeñas y ligeras). Para tal efecto, posicionó como autoridades de control al Ministerio de Defensa y al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Al segundo, concedió la responsabilidad de proponer el reglamento a la ley, mientras que al Ministerio le otorgó la facultad de aprobarlo, o no (Art. 36). Además, dejó en manos de las Fuerzas Armadas la responsabilidad del control de las armas, no solo en lo que respecta al comercio ilegal, sino también al legal, situación que se mantiene hasta el momento. Por otra parte, aunque la ley subordina las iniciativas militares al control del Ministerio de Defensa, este último estaba generalmente liderado por un militar en servicio pasivo, con lo cual se excluía a la sociedad civil de participar en cualquier parte del proceso de control de armas, con implicaciones negativas sobre la transparencia de este proceso.

Además de los objetivos y de la estructura explícita, de manera tácita, la Ley de control de armas facilitó las operaciones de las empresas de seguridad privada, en lo que respecta al acceso a las armas (lo cual no estaba contemplado en la ley de 1963). En efecto, en el artículo 9 de la ley, se señala que estas empresas deberán solicitar autorización para la adquisición de su armamento al Ministerio de Defensa Nacional

⁸⁸ Apenas tres días después de su aprobación, asumió funciones el nuevo presidente constitucional del Ecuador, Jaime Roldós Aguilera.

(R.O.311, 1980). Ahora bien, para este momento, la única empresa de seguridad en funcionamiento en Ecuador era Wackenhut,⁸⁹ cuya instalación fue impulsada por oficiales del Ejército ecuatoriano que habían realizado estudios o prestado servicios de agregaduría militar en Estados Unidos⁹⁰ (García, 2012: 163). Más adelante, con el desarrollo de la industria petrolera, se vino un *boom* de la banca y de otras instituciones, que comenzaron a requerir más servicios de seguridad privada, lo que impulsó tanto el crecimiento de este tipo de empresas, como el aumento del mercado legal de armas.

El control militar y la tradicional falta de interés de la clase política ecuatoriana fomentaron el hecho de que los asuntos de tenencia de armas permanecieran en la sombra hasta la actualidad, sin la transparencia debida hacia la ciudadanía e incluso hacia el resto de la administración pública (García, 2012: 163).

Apenas dieciocho años más tarde, en marzo de 1997, se emitió un Reglamento para la aplicación de la ley⁹¹ (R.O.31, 1997). Este tuvo como finalidad precisar las definiciones e imponer mecanismos de control y sanciones. En esta lógica, se clasificaron las armas en los siguientes tipos: a) de uso privativo de las Fuerzas Armadas; b) de uso restringido, y c) de uso civil (Art. 15). Las últimas se refieren a las que en este trabajo se denominan armas de fuego. Estas se clasificaron según su uso en armas para defensa personal,⁹² para uso deportivo⁹³ y para coleccionistas.⁹⁴ Por otra

⁸⁹ Wackenhut ahora se denomina G4S, que es uno de los grupos empresariales de seguridad privada más grandes del mundo. Su actividad incluye servicios de protección a personas, seguridad a instalaciones físicas, incluso ofrece consultorías sobre reformas del sector de la seguridad en varios Estados. Durante sus años de labor, este grupo empresarial ha sido denunciado por varias organizaciones de derechos humanos, por supuestos abusos en contra de la población en diferentes países de Asia, África y América Latina (*The Independent* en: <https://goo.gl/joHkUo>, acceso el 18 de septiembre de 2015).

⁹⁰ El mayor Héctor Santacruz Hidalgo trajo a la empresa Wackenhut al Ecuador, en 1968. Esta empresa se fusionó con G4S en 2002 (G4S en: <https://goo.gl/srVNgg>, acceso el 10 de octubre de 2016). Actualmente, esta empresa cuenta con el mayor arsenal de armas de fuego de entre todas las empresas de seguridad privadas que operan en el país (Fuente: Base de Datos del Departamento de Control de Armas).

⁹¹ Antes del reglamento de 1997, en 1994, se emitió una normativa (R.O.520 1994), que apenas duró tres años y cuyo detalle se omite en este trabajo por su corta duración.

⁹² Según el artículo 18 del Reglamento, se entiende como armas de fuego para defensa personal las siguientes: a) pistolas hasta el calibre 9 mm, semiautomáticas, con alimentadoras de hasta 10 proyectiles; b) revólveres hasta calibre 38; c) escopetas recortadas del calibre 10 al 410 o sus equivalentes; d) otras armas de las no previstas en los literales anteriores, previa autorización del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

⁹³ Según el Artículo 19 del Reglamento, por armas para uso deportivo se entenderá las siguientes: a) pistolas y revólveres para pruebas de tiro libre, rápido y fuego central; b) armas cortas no automáticas para tiro práctico; c) revólveres o pistolas de calibre igual o inferior a 38 y de cañón superior 15,24 cm (6 pulgadas); d) escopetas de uno o dos cañones, de repetición o semiautomáticas del calibre 10 (0,615" o 15 mm) al 410 o sus equivalentes; e) revólveres o pistolas de pólvora negra; f) carabinas calibre 228, 221, 22L R, no automáticas; g) rifles de cacería de repetición; h) fusiles deportivos que no sean automáticos o

parte, en este reglamento se contemplaron dos tipos de permisos: uno de tenencia y otro de porte.

Es importante mencionar que la caracterización ecuatoriana de las armas de fuego bajo regulación constituyó un proceso autónomo que no fue influido por ningún instrumento internacional. De hecho, para el momento solo se había suscrito la CIFTA, que se firmó el mismo año en que se emitió la reglamentación en mención. Y este instrumento tuvo un alcance más amplio que la normativa ecuatoriana al momento de definir las armas de fuego y de regular su tráfico ilegal.⁹⁵

En lo que respecta a la producción de armas, este reglamento permitió la fabricación de pistolas (9 mm), revólveres (38 mm) y escopetas (entre el 10 y el 410 gauge). Además, la fabricación de municiones y explosivos quedó libre (art. 65). De forma paralela a esta reglamentación, mediante el Código Penal, el Gobierno ecuatoriano sancionó la fabricación, suministro, adquisición, sustracción, arrojó, uso o introducción al país de armas, municiones o bombas explosivas, materias explosivas, asfixiantes o tóxicas, o sustancias o materiales destinados a su preparación (art. 160).

Esta fue toda la reglamentación que existió en el Ecuador, al menos hasta 2007, momento a partir del cual el Gobierno aumentó su interés por el tema y se emitieron un conjunto de disposiciones legales orientadas a reducir el mercado interno de armas y a mejorar los controles internos.

Las armas de fuego como amenaza: el contexto interno

Aproximadamente a partir del año 2000, el Estado ecuatoriano comenzó a preocuparse por el tráfico ilícito de armas, por considerarlo una amenaza a la seguridad nacional. En este momento, el Gobierno articuló un discurso que tuvo como telón de fondo un

semiautomáticos; i) otras armas de las no previstas en los literales anteriores, previa autorización del Comando Conjunto.

⁹⁴ Las armas para coleccionistas son aquellas que, por sus características históricas, están destinadas a la exhibición privada o pública (art. 20).

⁹⁵ Artículo I. Definiciones. Numeral 3. “Armas de fuego: a) cualquier arma que conste de por lo menos un cañón por el cual una bala o proyectil puede ser descargado por la acción de un explosivo y que haya sido diseñada para ello o pueda convertirse fácilmente para tal efecto, excepto las armas antiguas fabricadas antes del siglo XX o sus réplicas; o b) cualquier otra arma o dispositivo destructivo tal como bomba explosiva, incendiaria o de gas, granada, cohete, lanzacohetes, misil, sistema de misiles y minas” (CIFTA, 1997).

contexto internacional favorable, en el cual recientemente se habían suscrito varios acuerdos regionales y globales, analizados en los capítulos previos de esta tesis.

Además de existir un ambiente externo favorable, en Ecuador salieron a la luz varias problemáticas que promovieron la construcción de un discurso securitizador, entre ellas, el mal manejo de los depósitos militares de armas, denuncias de tráfico ilícito de armamento oficial hacia las FARC y también el incremento sostenido de la violencia armada en ciertas ciudades. En esta sección se describen estos antecedentes que dieron origen al discurso securitizador, y que son importantes para visibilizar el peso de los factores internos en la construcción de las armas de fuego como una amenaza.

Depósitos militares de armas y discursos del tráfico ilícito

Con el fin de la Guerra Fría, para la mayoría de países de América Latina el comunismo dejó de ser percibido como una amenaza a la seguridad, y nuevas problemáticas comenzaron a ser vistas como desafiantes a los Estados y a los seres humanos. Ecuador, durante la misma década de los años noventa, además de testificar la finalización del conflicto ideológico entre las dos grandes potencias, logró poner fin al histórico diferendo limítrofe que mantenía con el Perú. Ambos acontecimientos marcaron hitos en su agenda de política exterior y de seguridad, no solo por los cambios generados en el contexto internacional, sino también porque la diplomacia, la defensa y la seguridad ecuatorianas estaban más preparadas para enfrentar la guerra contra el Perú y para luchar contra el comunismo, que para atender un escenario con amenazas distintas a las que usualmente tenían prioridad en su agenda nacional.

A estos cambios en el contexto externo, se sumó una crisis política interna que, ininterrumpidamente, vivió el Ecuador durante el decenio comprendido entre los años 1996 y 2006.⁹⁶ Esta inestabilidad visibilizó varias vulnerabilidades del Estado ecuatoriano, entre ellas los bajos niveles de institucionalización en el conjunto de entidades que integran el sector público, incluyendo aquellas que se relacionan con las

⁹⁶ Durante los diez años comprendidos entre 1996 y 2006, Ecuador tuvo los siguientes siete presidentes: Abdalá Bucaram (1996-1997); Rosalía Arteaga, presidenta por tres días (1997); Fabián Alarcón (1997-1998); Jamil Mahuad (1998-2000); Gustavo Noboa (2000-2003); Lucio Gutiérrez (2003-2005), y Alfredo Palacio (2005-2007).

políticas de seguridad; la fragilidad de sus instituciones; la competencia entre sí y la adopción de decisiones fragmentadas e incluso contradictorias (Bonilla, 2006).

Durante este tiempo, las debilidades institucionales y políticas del Ecuador, frente a un contexto internacional cambiante, hicieron que la agenda de seguridad ecuatoriana fuera permeable a todo tipo de influencias externas e intereses internos, formales e informales, legales y no legales. Por una parte, en muchas ocasiones la clase política apostó a las alianzas externas para consolidarse políticamente, lo cual implicó la concesión de privilegios y en algunos casos incluso la imposición de intereses foráneos.⁹⁷ Por otra, la propia vulnerabilidad interna del Estado facilitó el crecimiento de los indicadores de inseguridad y violencia.

En materia de control de armas, en Ecuador tuvieron lugar una serie de hechos que vincularon al país y a sus Fuerzas Armadas con el tráfico ilícito de armas hacia Colombia, específicamente hacia las FARC. En efecto, entre 1997 y 2003 ocurrieron varias detonaciones en distintos depósitos de armas y explosivos de las Fuerzas Armadas, en provincias como Azuay, Chimborazo, Guayas, Pastaza y Pichincha.⁹⁸ La mayoría de estas explosiones tuvieron impactos considerables, como la muerte de personas, la generación de cuantiosos daños materiales y la pérdida de armamento. Entre las primeras explosiones registradas, se encuentra la que tuvo lugar el 8 de julio de 1997, en una bodega militar de almacenamiento de material bélico y explosivo, en una localidad urbana del cantón Sangolquí, en las inmediaciones de Quito. El resultado fue la muerte de cinco personas y la destrucción de varias viviendas ubicadas hasta a 10 km a la redonda.⁹⁹

⁹⁷ Un ejemplo de la vulnerabilidad de la política interna se ilustra claramente con la Base de Manta. En efecto, en 1999, el gobierno ecuatoriano, presidido por Jamil Mahuad, concedió a Estados Unidos el permiso para instalar una Base Militar en la ciudad costera de Manta, con la finalidad explícita de controlar las actividades del narcotráfico. No obstante, la instalación de esta Base Militar tenía un trasfondo político. A decir de Adrián Bonilla, “La base fue concedida de manera apresurada en el gobierno de Jamil Mahuad, en 1998, cuando necesitaba que Estados Unidos hiciera una especie de lobby en el Fondo Monetario Internacional (FMI) a favor de un préstamo por apenas 120 millones de dólares para poder pagar sueldos a unos maestros que se encontraban en huelga. El presidente concede la base, no es discutida por el Congreso y, finalmente, no recibe el préstamo del FMI. La base se concede a cambio de absolutamente nada, ni siquiera de esa pequeña cosa” (Bonilla, 2008: 504).

⁹⁸ *La Hora* –País. 2003. En: <https://goo.gl/MTZXo5>. Acceso el 10 de agosto de 2016.

⁹⁹ *El Universo*. Publicado el 09 de abril de 2003. En: <https://goo.gl/Mkz2bf>. Acceso el 12 de septiembre de 2015.

Una nueva detonación tuvo lugar el 20 de noviembre de 2002. Esta es la explosión más importante de aquel momento. Ocurrió en la Brigada Galápagos, ubicada en la ciudad de Riobamba. Este estallido dejó como saldo: 10 personas muertas, 40 casas destruidas y 14 familias damnificadas.¹⁰⁰ Cuatro meses más tarde, ocurrió una tercera explosión, esta vez en la Base Naval Sur de Guayaquil, el 23 de marzo de 2003, donde varias municiones explotaron en cadena, dejando una decena de heridos.¹⁰¹ A los pocos días, el 26 de marzo del mismo año, un cuarto accidente se produjo en la isla Puná. Esta ocasión detonó una granada olvidada por marinos ecuatorianos y estadounidenses, después de una práctica militar conjunta. Esta nueva negligencia ocasionó la muerte de cinco personas y dejó varios niños afectados.¹⁰²

La cantidad de negligencias registradas y la corta distancia entre los accidentes, levantaron varias denuncias sobre la intención de las Fuerzas Armadas, de esconder la desaparición de armas y municiones bajo su resguardo.¹⁰³ Incluso un diputado en ese momento denunció la vinculación entre la explosión ocurrida en Riobamba con el robo de armamento destinado a las FARC.¹⁰⁴ No hubo sanciones ni contra civiles ni contra militares por estos hechos.

¹⁰⁰ Varios reportajes de diarios nacionales e internacionales cubrieron en ese momento la noticia: *El Universo*. 2002. “Explosión de Polvorín causó la muerte de diez personas en Riobamba”. Publicado el 09 de Diciembre de 2002. En: <https://goo.gl/jmTkW7>; *La Hora* – Quito. 2002. “Tragedia en Riobamba”. Publicado el 21 de noviembre de 2002. En: <https://goo.gl/eo6rBo>. Recuperado el 3 de agosto de 2016; *BBC*. 2002. “Ecuador: emergencia en Riobamba”. Publicado el 21 de noviembre de 2002. En: <https://goo.gl/V35Zvn>. Acceso el 12 de septiembre de 2015

¹⁰¹ Al igual que en el caso anterior, varios diarios nacionales y extranjeros cubrieron los sucesos: *El Universo*. 2003. “Explosión en Base Naval Sur deja muertos y heridos”. Publicado el 23 de marzo de 2003. En: <https://goo.gl/apdH8x>. Recuperado el 3 de agosto de 2016; *La Hora* – Quito. 2003. “Explosión en Base Naval Ecuatoriana deja heridos y destrozos”. En: <https://goo.gl/nvzSuZ>. Acceso el 3 de agosto de 2016; *BBC*. 2003. “Ecuador: explota otro polvorín”. Publicado el 23 de marzo de 2003. En: <https://goo.gl/rjveH7>. Recuperado el 3 de agosto de 2016.

¹⁰² Ver reportajes: *La Nación*. 2003. “Cinco muertos por explosión de granada militar en Ecuador”. Publicado el 26 de marzo de 2003. En: <https://goo.gl/UY7MT2>. Acceso el 3 de agosto de 2016; *La Hora* – País. 2003. “Explosión en isla Puná”. Publicado el 27 de marzo de 2003. En: <https://goo.gl/uXe0C8>. Recuperado el 3 de agosto de 2016; *El Universo*. 2003. “Abandono a víctimas de explosión en Puná”. Publicado el 20 de octubre de 2003 En: <https://goo.gl/4tmvR7>. Acceso el 3 de agosto de 2016.

¹⁰³ Por ejemplo, *El Universo*, el 29 de agosto de 2003, publicó una noticia titulada “Preocupación en Ecuador por contrabando de armas a Colombia”, en la cual se menciona lo siguiente: “La Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos (ALDHU) exigió “una seria y profunda investigación a las Fuerzas Armadas ecuatorianas sobre la sustracción y tráfico de armamento de su dotación para los grupos irregulares colombianos, delito tipificado como alta traición”. En: <https://goo.gl/XR5GML>. Acceso el 8 de agosto de 2016.

¹⁰⁴ Al respecto: “El diputado de la Izquierda Democrática (ID) Guillermo Haro reiteró sus denuncias respecto de que la explosión ocurrida el 20 de noviembre de 2002, en la Brigada Blindada Galápagos, habría sido premeditada, con el fin de ocultar la desaparición de armas y material bélico, los cuales habrían sido comercializados con la guerrilla colombiana”. *Hoy*. “Militares detenidos por fuga de armas”. En: <https://goo.gl/KA8z5y>. Acceso el 2 de marzo de 2015.

A esto se suma que en los años 2000 y 2003, el Gobierno colombiano involucró abiertamente a militares ecuatorianos en el desvío y la venta ilegal de armamento a las FARC, que utilizaron estos dispositivos para realizar ataques contra civiles.¹⁰⁵ Estas acusaciones fueron desmentidas por las Fuerzas Armadas ecuatorianas y por el Gobierno de turno; sin embargo, nunca se iniciaron las investigaciones pertinentes para establecer responsabilidades o la falsedad de la noticia.

Paradójicamente, el número de civiles detenidos y procesados por tráfico ilegal de armas en Ecuador creció, especialmente en los años 2001, 2002 y 2003, como se mencionó previamente. Según el Informe de la Comisión de la Verdad del Ecuador, 1998-2008, en esos años se registraron varias detenciones ilegales y torturas a personas relacionadas con supuestas ventas ilegales de armas a las FARC, o a denunciantes de desvíos de armas cometidos por oficiales en servicio activo.¹⁰⁶

Cuadro 2. Detenidos por tráfico de armas en Ecuador (2000-2006)

Tráfico de armas en Ecuador		
Año	Detenidos	Procesados
2000	4	8
2001	1.555	128
2002	1.731	106
2003	1.980	198
2004	54	18
2005	123	20
2006	389	66

Fuente: Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Comisión Inter-americana para el Control del Abuso de Drogas. Informes Ecuador, 1999-2000, 2001-2002, 2003-2004, 2005-2006, 2009, 2012, 2014. Elaboración: Carla Álvarez Velasco

¹⁰⁵ En 2000, tuvo lugar una venta de armas livianas (cohetes antitanque y bombas) por parte de Ecuador a la República de Zimbawe, a través de un intermediario brasileño. Según las denuncias presentadas, este armamento nunca llegó al país africano y, en su lugar, apareció en Colombia, en manos de las FARC. Al respecto, ver *La Hora Nacional* – País. 2003. “Armas. Escándalo continúa”. En: <https://goo.gl/c8VaBC>. Acceso el 6 de agosto de 2016; Posso, Antonio. 2004. Radiografía de una traición. Quito: Editorial El Conejo.

En 2003 se registró una nueva denuncia de venta ilegal de armas a las FARC. A propósito de este caso, el diario *El Tiempo*, de Colombia, en un reportaje mencionó que “El DAS estableció que, en 1977, la fábrica de estos artefactos vendió al ejército ecuatoriano 7.134 unidades. Las autoridades de ese país reportaron tiempo después la pérdida de decenas de estos rockets, que se consiguen por 3 millones de pesos cada uno, en el mercado negro. Aunque trataron de borrar las marcas del rocket, este pertenece al mismo lote que fue vendido al ejército del Ecuador. Es de los mismos con que se atentó contra el canal RCN y contra Aída Abella, dijo una fuente del DAS”. En: <https://goo.gl/mnrVmh>. Recuperado el 5 de marzo de 2015. En: *El Tiempo*. 2003. “Todas las pruebas apuntan a la Teófilo Forero”. En: <https://goo.gl/Bge5L1>. Acceso el 10 de junio de 2016.

¹⁰⁶ Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010. Tomo 4 Relatos de Caso. Período 1989-2008. Página. 51-53

Algunos de estos casos ocurrieron entre los años 2001 y 2003, en los que se registran la mayor cantidad de detenciones y apresamientos por este delito.

El clima de tensión en Ecuador por el supuesto incremento del tráfico de armas reafirmó la idea de que el país era proveedor de armas hacia las FARC. No obstante, nunca se realizó ninguna investigación seria sobre la dimensión de este tráfico, los actores involucrados, los costos de ser un territorio de tránsito o incluso las circunstancias por las cuales Ecuador se insertó de esta manera en el mercado ilegal de armas de la Región Andina.

En 2003, apareció una investigación sobre el tráfico ilícito de armas en Colombia. Este documento fue realizado por la Rand Corporation, con fondos de la Defense Intelligence Agency, de Estados Unidos. Su objetivo fue determinar todas las fuentes de tráfico de armas hacia Colombia, poniendo énfasis en los países vecinos.

Para ello, se concentró en el período 1998-2001 y utilizó fuentes primarias de información (principalmente entrevistas) y cifras publicadas en periódicos tanto locales como internacionales. En este documento se planteó que el Ecuador era una fuente de aprovisionamiento de armas para Colombia, ya sea por parte de oficiales militares corruptos, como del lado de las empresas de seguridad privada o de personas naturales. El informe dice lo siguiente:

El flujo de armas hacia Colombia, desde Ecuador y Perú, emana principalmente robos de arsenales militares o de provisiones ilegalmente revendidas por los miembros de las empresas de seguridad privada. En el caso de Ecuador, los ciudadanos individuales inyectan armas en el mercado negro colombiano para beneficio directo o como un pago parcial de recompensas de secuestros (Cragin y Hoffman, 2003: 15).

En el informe también se señala que, entre 1999 y 2001, cruzaron por Ecuador con destino a Colombia unas 10 mil armas. Además, afirma que las rutas utilizadas para traficar son 26 (aunque puede haber más), principalmente terrestres, que utilizan las provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos para el tránsito. En este informe llama la atención que no existe ninguna estadística o fuente oficial que avale los hallazgos de investigación. De hecho, una de las notas de pie página del documento señala que los autores consultados no pueden confirmar los números específicos (en

referencia a las 10 mil armas traficadas) y que esta información fue concedida en reuniones con las comunidades fronterizas (Cragin y Hoffman, 2003: 19).

En la misma línea, investigaciones posteriores señalan que existen importantes excedentes de armas de fuego en manos de las fuerzas militares, tanto en América Latina como en Ecuador. Algunos datos muestran que en América del Sur la disminución del tamaño de las fuerzas armadas ha impulsado la reducción de la demanda de armas pequeñas de tipo militar, y también ha generado, de forma no premeditada, excedentes en el armamento militar (Karp, 2009: 16). Si estos excedentes no son destruidos periódicamente, es posible que se produzcan robos y desviaciones.

En Ecuador, las Fuerzas Armadas oficialmente niegan la existencia de equipo excedente, sin embargo, este parece ser sustancial. Según Karp, “basándose solo en los cambios en el personal en servicio activo, aproximadamente el 49 % del inventario estimado de armas militares modernas del país supera los requisitos probables. Si se incluyen armas pequeñas obsoletas, el total asciende a más del 60 % de todos los excedentes militares sospechosos” (2012: 40).

Si se contextualiza esta información, es posible ver que con motivo del conflicto bélico con el Perú, ocurrido en el año de 1995, se produjeron grandes adquisiciones de armas, que con la firma de la paz entre ambos países dejaron de ser tan necesarias. Por otra parte, Ecuador cuenta con una carga militar activa de 42 mil personas, a las que se suman los reservistas. Muchas veces, las Fuerzas Armadas utilizan la excusa de la existencia del cuerpo de reserva para conservar los excedentes en los equipos de infantería (Karp, 2012: 25). Por tanto, no se producen destrucciones sistemáticas de los excedentes de armas, lo cual hace factible suponer que en Ecuador hay el escenario propicio para que se produzcan robos y desviaciones de armamento al mercado colombiano, donde había una demanda fija. A esta situación se suma el hecho de que, por ley, es el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas la instancia que toma las decisiones sobre el destino de este armamento, sin que en este proceso participe ningún funcionario civil, lo cual concede gran autonomía a los servicios armados del Ecuador, y los convierte en juez y parte del control.

En este contexto interno, el discurso securitizador de las armas de fuego fue emitido por el Estado ecuatoriano a inicios de los años 2000, con la idea de que la principal amenaza para el Estado constituye el tráfico ilícito de armas hacia Colombia. En esta formulación oficial de la amenaza, el crecimiento de la violencia no fue un factor significativo sino hasta unos años más tarde, aun cuando sus indicadores habían aumentado sostenidamente desde inicios de los años noventa, como se muestra más adelante. En todo caso, es a partir de 2002 que el Estado ecuatoriano incluyó el tráfico de armas dentro de la política de seguridad y defensa del Estado, en el documento que se conoce como el *Libro Blanco de la Defensa*. Este libro constituye la agenda de la política de seguridad del país y recoge los principales ejes de trabajo del sector seguridad, así como las amenazas identificadas por el Ecuador. En este documento, su referencia al tráfico ilícito de armas se hizo en los siguientes términos:

En la actualidad, las amenazas a la seguridad más significativas son aquellas que se derivan del riesgo de extensión de situaciones de violencia más allá de las fronteras, con acciones de fuerza, proveniente de grupos ilegales armados; y, con diverso grado de incidencia, el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, el crimen organizado transnacional y el terrorismo (*Libro Blanco de la Defensa*, 2002).

Como se puede ver, la alusión a las armas de fuego se hace en función de otros fenómenos criminales o violentos. Además, dentro de todo el texto, la mención de este tipo de armas fue menos significativa que alusión a las armas químicas y biológicas, de destrucción masiva, incluso que las otras armas convencionales. Finalmente, no se hizo ninguna referencia a los instrumentos internacionales de combate al tráfico ilícito de armas, como la CIFTA, el Protocolo de Armas de Fuego o el Programa de Acción de Naciones Unidas, que para el momento ya estaban en vigencia.

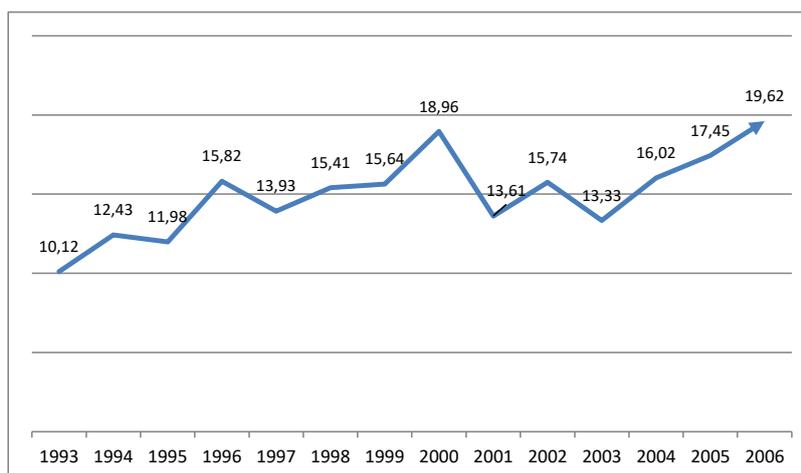
Cuatro años más tarde, en 2006, el *Libro Blanco de la Defensa* fue actualizado y la amenaza que representaban las armas de fuego se formuló de otra manera. De hecho, se hizo referencia por primera vez al marco jurídico internacional de lucha contra su comercialización ilegal y a la voluntad del Estado ecuatoriano de cooperar con estas normas internacionales. Resulta interesante que en este documento hubo un mayor número de menciones a las armas de fuego que en la versión anterior. Aunque resulte paradójico, por primera vez, las armas de fuego comenzaron a ser más desafiantes para el Ecuador que las armas nucleares o de otro tipo.

En definitiva, el discurso formulado ese momento tuvo tres características principales: por un lado, su emisión no estuvo acompañada de la adopción de medidas de emergencia; por otro, hasta ese momento, las iniciativas de control se concentraron en el apresamiento de personas supuestamente vinculadas con el tráfico ilícito de armas (como se mostró en el punto anterior), pero no se mejoró el marco regulatorio interno ni los procesos relacionados. Finalmente, este discurso encuadró a las armas como una amenaza en relación a las bandas de crimen organizado y al conflicto interno colombiano, pero no en referencia a los casos de desvíos de armamento oficial. Este último punto, confirma lo señalado por la Escuela de Copenhague, respecto al discurso securitizador, en relación a que no es importante si una amenaza lo es efectivamente o no, porque los procesos de securitización se caracterizan por construir socialmente una amenaza, independientemente de su efectiva capacidad de daño.

El crecimiento de la violencia armada y el discurso

En Ecuador el crecimiento de la tasa de homicidios, entre la década de 1990 y los años 2000, mantuvo una tendencia sostenida, como se puede ver en el gráfico 5.

Gráfico 5. Tasa de homicidios en Ecuador. 1993-2006



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial y Ministerio Coordinador de la Seguridad (MICS). Elaboración propia

Como se puede ver en el gráfico, desde inicios de los años 90, en Ecuador se registró un crecimiento sostenido de la violencia, durante el cual los homicidios casi duplicaron su tasa de ocurrencia. Si bien, esta violencia obedece a múltiples razones, existe una fuerte tendencia, entre la población en general, a atribuir este auge principalmente a las pandillas juveniles y a la comisión de delitos tanto comunes como organizados.

Mientras tanto, pocas investigaciones relacionaron este incremento de la violencia con la existencia de una cultura violenta o con la disponibilidad de armas de fuego en la sociedad ecuatoriana. No obstante, de los datos disponibles, en los años 2004, 2005, y 2006, el 61,6 %, el 80,8 % y el 68,7 %, respectivamente, involucraron un arma de fuego (UNODC, 2012).

Ante esta situación, unas pocas ONG, ONGI y universidades emprendieron algunas iniciativas para visibilizar los indicadores de violencia registrados en el país, y comenzaron a trabajar en el levantamiento de información y en el diseño e implementación de campañas de sensibilización hacia la construcción de una cultura de paz. Por ejemplo, el Servicio Paz y Justicia – Ecuador (SERPAJ), emprendió una campaña de canje de juguetes bélicos por libros, pelotas y otros juguetes sin rasgos violentos, misma que replica anualmente (Godnick, 2007). Por su parte, la Corporación Ser Paz de Guayaquil inició un programa de desarme en las pandillas guayaquileñas (Small Arms Survey, 2008: Capítulo 8), mientras que la Fundación Esquel y FLACSO hicieron los primeros levantamientos de datos sobre violencia armada en la frontera y sobre tenencia de armas en la ciudad de Quito, respectivamente (Godnick, 2007). Además, el PNUD, junto con el gobierno de Canadá, financiaron una Consultoría sobre violencia armada y armas pequeñas en la Frontera Norte del Ecuador, realizada por William Godnick de la organización International Alert, misma que fue publicada en el año 2007.

Del lado oficial, hasta el año 2006, el Estado ecuatoriano mostró un modesto interés por la violencia armada y por articular una respuesta oficial. En efecto, en mayo 2005

con el auspicio de la Embajada Británica, la Cancillería y la ONG británica International Alert, se coordinó una reunión off the record dónde participaron Cancillería, Fuerzas Armadas, Policía, Aduanas, Ministerio de Salud Pública, educadores, representantes del sector privado, ONG y academia. El resultado principal de dicha reunión fue una propuesta de crear un comité intersectorial para el control de armas (Godnick 2007).

Esta propuesta de crear un comité intersectorial vería luz un par de años más tarde y después de unos pocos años de funcionamiento, fue desarticulada. En la actualidad

Ecuador no cuenta con un espacio de coordinación de acciones para el desarme o para el control del mercado de armas, como se relata más adelante.

Pocos meses más tarde, en noviembre 2005, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y FLACSO, con el apoyo del PNUD, organizaron el Primer Seminario Nacional sobre Control de Armas de Fuego. Participaron de este evento representantes de todas las carteras de gobierno, importadores de armas, fabricantes artesanales, academia y organizaciones de la sociedad (Godnick, 2007). Esta iniciativa de generar un espacio de diálogo entre sectores estatales, empresas privadas y sociedad perdió vigor, de manera que en la actualidad no queda ni un solo punto de encuentro.

A mediados del 2006, por primera vez en la historia, el gobierno suspendió la concesión de autorizaciones para importar armas de fuego y municiones, por un período de 15 días, con el siguiente argumento: “El país viene soportando un auge delincencial y alarmantes índices de actos de violencia, cometidos con armas de fuego, afectando la seguridad de la ciudadanía y el normal desenvolvimiento de sus actividades” (R.O. 294, 2006: 14).

En definitiva, hasta 2006, la violencia cometida con armas de fuego no fue construida socialmente como una amenaza, ni por las autoridades políticas ni por las organizaciones no gubernamentales, aunque estas últimas comenzaron a trabajar para paliar sus efectos desde inicios de los años 2000, e incluso un poco antes. Poco tiempo después, esta situación se revirtió, pasando la violencia armada a ser un asunto prioritario dentro de la agenda de seguridad ecuatoriana, como se muestra en los siguientes puntos.

La securitización de las armas de fuego en Ecuador, período 2007-2015

A partir de 2007, se produjo un cambio de gobierno, y asumió funciones el Movimiento Alianza País. Con la misión de “refundar” al Ecuador, el nuevo proyecto político inició una reingeniería de la estructura institucional y de la normativa del país, que alcanzó al área de la seguridad.

En este campo, el gobierno se propuso desechar la antigua noción de seguridad nacional, todavía vigente en Ecuador, así como las lógicas militares utilizadas para

gestionar la política y las funciones del Estado. En reemplazo, se promovió la adopción de un paradigma más humano, al que se bautizó con el nombre de “seguridad integral”. Esta propuesta consistió en posicionar al ser humano como objeto referente de toda amenaza, y, además, en promover una gestión más civil y menos militarizada de los asuntos relacionados con la seguridad del Estado. Su contenido fue tan seductor como polémico, y su efectiva implementación encontró varias dificultades en el camino.

En todo caso, para el nuevo gobierno ecuatoriano, el crecimiento de los niveles de violencia y de violencia armada, inmediatamente se convirtió en una prioridad y en un asunto de atención urgente. Aun cuando el tráfico ilícito de armas siguió siendo una amenaza a la seguridad, la violencia generada con las armas desató acciones oficiales inmediatas. De hecho, Gustavo Larrea, quien fue el primer ministro de Gobierno del Movimiento Alianza País, en una entrevista realizada para este trabajo, mostró la inquietud sobre este asunto existente en ese momento:

El diagnóstico de la violencia en el Ecuador para el año 2006 es un diagnóstico crítico. Hoy que las cifras han bajado considerablemente estos datos parecen rarísimos, pero en Sucumbíos en el año 2006 se produjeron 960 asesinatos. ¡Una barbaridad! (...) Los datos de violencia en la frontera, en la provincia de Sucumbíos fueron alarmantes. Las fuerzas de seguridad no estaban equipadas, no estaban entrenadas para enfrentar fenómenos delictivos nuevos, la doctrina policial no estaba adaptada al nuevo momento, pero además el Estado había desinvertido en seguridad. El Estado empieza a desinvertir en seguridad con la novelería de que la gente se pague su propia seguridad. Novelería, digo, porque es un derivado de teorías que creen que la presencia del Estado no es necesaria. (...) Entonces creo que ahí hay un problema de contexto, que te permite ver el tema de la violencia en el país.¹⁰⁷

A partir de este diagnóstico, las distintas carteras de Estado incorporaron en sus agendas políticas y lineamientos de trabajo orientados a combatir la violencia armada, a través de una serie de medidas, descritas a continuación.

Las medidas de emergencia

Desde 2007, el Gobierno declaró que trabajaría para concentrar las adquisiciones de armas de fuego en manos de quienes las necesitan: las Fuerzas Armadas, la Policía

¹⁰⁷ Gustavo Larrea (exministro de Gobierno de Ecuador). Entrevista realizada por Carla Álvarez. 15 de diciembre de 2015 (anexo 6).

Nacional y las empresas de seguridad privada.¹⁰⁸ Con este objetivo, se diseñó un plan dividido en tres fases: la primera tenía como meta la incautación y decomiso de las armas que circulan de forma ilegal en el país; la segunda buscaba la identificación con chips para las 300.000 armas que en los registros constaban como legales; y la tercera fase consistía en allanar las fábricas clandestinas.

Dentro de la primera fase, se contempló la implementación de un plan de desarme, el cual fue pensado en el siguiente contexto:

El plan de desarme se enmarcó en un proceso de modernización de la acción policial. Se buscó tener un mapa claro del tipo de delito por regiones y zonas, además, se propuso concentrarse en el tipo de delitos cometidos por zona geográfica e identificar cómo combatirlo. En este trabajo de mapeo se determinó un elemento común a todos los delitos –había muchos elementos comunes, pero había uno básico– que era el uso de armas. En el Ecuador era permisible, muy permisible el porte de armas. De hecho, bastaba un registro en el Ministerio de Defensa para que se autorice el porte de armas. Además, en la zona rural, no había un control del uso de armas y, desde luego, eso generaba que esas bandas pudieran operar en este campo con mucha facilidad, podían estar armadas y equipadas cuando la Constitución del Ecuador plantea que el uso exclusivo de la fuerza la tienen las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. En este caso de alguna manera había una hendidura por la que pasaba, no el uso legal o legítimo de la fuerza, sino el uso ilegal e ilegítimo de la fuerza. (...) Ese proceso es el que nos lleva a plantear el tema de control de uso de armas y la restricción para que se use. Ahí hacemos una campaña interesante que es entregar armas a cambio de dinero (Gustavo Larrea. Exministro de Gobierno. Entrevista realizada el 15 de diciembre de 2015, anexo 6).

Efectivamente, el plan de desarme se inició con un proyecto oficial de recompra de armas,¹⁰⁹ denominado “Ecuador sin Armas”.¹¹⁰ Su objetivo fue retirar los dispositivos que se encontraban en posesión de la sociedad ecuatoriana. Aunque se desconoce la duración de esta iniciativa, se sabe que contó con poca participación de la sociedad. En efecto, se conoce que, durante el año 2008, apenas unas 160 armas y 1 196 municiones fueron entregadas voluntariamente a la policía (Departamento de Control de Armas del Ecuador, 2008). Para algunos activistas, el reducido impacto de esta propuesta tiene

¹⁰⁸ *El Universo*. “Larrea: El desarme se realizará en tres fases”. Publicado el 7 de junio de 2007. Recuperado el 15 de Octubre de 2015. En: <https://goo.gl/LqJe53>

¹⁰⁹ Previamente existieron planes similares, de alcance local, liderados por organizaciones no gubernamentales, como se verá más adelante. *Diario El Universo*, “Larrea: El desarme se realizará en tres fases”, Publicado el 6 de junio de 2007. Recuperado el 15 de Octubre de 2015. En: <https://goo.gl/LqJe53>

¹⁰⁹ Previamente existieron planes similares, de alcance

¹¹⁰ *Ecuador Inmediato*. “Expectativa en Ecuador por presentación de Plan de Seguridad”. Publicado el 4 de junio de 2007. Recuperado el 15 de octubre de 2015. En: <https://goo.gl/PecEjS>

relación con el hecho de que el gobierno no involucró a la ciudadanía y que se realizó una difusión muy limitada (Gualdemar Jiménez. entrevista, anexo 2).

Las otras fases del plan de control de armas tuvieron resultados similares. La identificación de las armas registradas, mediante la instalación de chips, nunca tuvo lugar. El allanamiento de las fábricas clandestinas, que se realizó en el año 2010 (y se detalla más adelante), logró desarticular a un grupo de productores locales de armas artesanales; sin embargo, la falta de oportunidades de trabajo ha impulsado la reapertura clandestina de estas fábricas (María Luisa Vera. exmiembro del ETCA. Entrevista realizada el 16 de julio de 2015, anexo 8). Finalmente, los operativos de incautación y decomiso de armas ilegales han cumplido la función de controlar que los usuarios autorizados mantengan en regla sus papeles, más que desarticular bandas de tráfico ilícito (Álvarez et al, 2016).

Pese a los resultados parciales de las iniciativas descritas, la voluntad política de ejercer un mejor control interno sobre las armas de fuego se mantuvo. En efecto, paralelamente, se adoptaron varias decisiones políticas que tenían como finalidad reorganizar la conducción política del control de armas de fuego, históricamente en manos militares. En esta investigación se resaltan dos de estas medidas: la primera es el cambio de responsables. En junio del año 2009, el Gobierno otorgó a la Policía Nacional la responsabilidad de registrar las armas de fuego existentes en el país, y de conceder permisos de porte y tenencia (Acuerdo Ministerial 001). Al cabo de un año, y como consecuencia de una crisis política protagonizada por esta institución,¹¹¹ a manera de represalia, el Gobierno reasignó esta responsabilidad nuevamente a las Fuerzas Armadas.

La segunda medida es la creación de un órgano cívico-militar y multisectorial, responsable de orientar y evaluar la política de control de armas del país. Después de que se devolvieron las competencias sobre el control de armas a las Fuerzas Armadas, en abril de 2011 se creó el Equipo Técnico de Control de Armas (ETCA), conformado por siete carteras de Estado: el Ministerio Coordinador de la Seguridad, el Ministerio del Interior, la Cancillería, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia, la

¹¹¹ La crisis política en referencia es el evento conocido como 30S, durante el cual un grupo de policías se sublevó contra el Gobierno, como protesta a una nueva ley que, a su entender, les perjudicaba.

Secretaría Nacional de Inteligencia, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Comandancia de la Policía y el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. Cuatro años después de su creación, en 2015, el ETCA fue eliminado (R.O. 537).

Adicionalmente, en el período comprendido entre 2007 y 2014, el Gobierno Nacional adoptó cuatro grandes normativas para restringir la proliferación de armas en la sociedad ecuatoriana: la prohibición de las importaciones (R.O.114, 2007); el incremento del 300 % del ICE (R.O. 242, 2007. Tercer Suplemento Oficial); la prohibición del porte de armas (Acuerdo Ministerial 001, 2009), y la prohibición de la fabricación de armas artesanales (R.O. 109, 2013). Estas normas son importantes porque buscaron restringir el mercado local de armas de fuego y la proliferación de armas en la sociedad, para reducir los indicadores de violencia armada.

La prohibición de las importaciones de armas y el incremento del ICE

El Gobierno prohibió las importaciones de armas el 27 de junio de 2007 (R.O.114, 2007). Esta disposición sigue vigente hasta la actualidad y su aplicación ha generado que las importaciones se reduzcan casi a cero desde su implementación (Álvarez et al, 2016). A los seis meses de expedida esta decisión, el 29 de diciembre de 2007, se impuso un impuesto del 300 % a la comercialización de armas de fuego y municiones.

Esta decisión también habría tenido el efecto de contraer de manera importante la provisión de armas extranjeras en el mercado (Álvarez et al, 2016). Es importante señalar que ninguna de las dos medidas aplicadas operó sobre las partes y accesorios de las armas. De hecho, esto permitió que por algún tiempo las importaciones de armas se mantuvieran altas, al menos hasta la prohibición de la fabricación artesanal.

La prohibición del porte de armas de fuego entre civiles

En la Ley de 1980 las autorizaciones de tenencia de armas para la población civil podían ser de tres tipos: armas para defensa personal, armas para uso deportivo y armas para coleccionistas. El año 2009, se modificó el Reglamento a la Ley y se aumentó un tipo de permiso más, destinado para las empresas de seguridad privada.

A partir de ese momento, las empresas de seguridad podían solicitar dos tipos de autorizaciones, de acuerdo a sus funciones: permisos de seguridad móvil o permisos de

seguridad fija (Art. 17). Los primeros estaban destinados al porte de armas de las empresas dedicadas a la protección de personalidades que ocupen puestos políticos, públicos o privados, en sus desplazamientos (Art. 21). Los segundos estaban destinados a la tenencia de armas en servicios de vigilancia fija (Art. 22). Adicionalmente, se sometió a regulación a aquellas armas que, sin ser letales, podían producir efectos paralizantes sobre las personas,¹¹² lo cual fue una decisión muy de avanzada, en comparación con los marcos regulatorios de otros países e internacionales.

Ahora bien, una vez establecidos los tipos de permisos que se podían solicitar, el gobierno definió los requisitos para que tanto los ciudadanos como las empresas de seguridad privada pudieran solicitarlos (Acuerdo Ministerial 654). Estos requisitos constituían estrictas condiciones de acceso y establecieron límites a la cantidad de armas autorizadas.¹¹³ Además, los nuevos requisitos contemplaron costos de entre USD 100 y USD 300 por cada permiso y cada renovación. Esta disposición llevó a que la Asociación Nacional de Empresas de Seguridad Integral (ANESI) planteara una demanda de inconstitucionalidad en contra de este acuerdo (R.O. Suplemento 217, 2010), que posteriormente fue denegada (R.O. 714, 2012). Unos meses más tarde, el mismo año 2009 se prohibió el porte de armas para uso civil a nivel nacional (R.O. Suplemento 217, 2010), disposición que se mantiene hasta la actualidad.

Posteriormente, entre 2011 y 2015, se modificaron varias veces estos mismos requisitos,¹¹⁴ lo que flexibilizó el acceso a las armas de fuego. De hecho, se redujeron los costos de los aranceles inicialmente estipulados y, en el caso de las empresas de seguridad privada, se incrementó el número de armas que podrían tener. También se exoneró de pago de gastos administrativos a los ciudadanos que realizaran trámites de permiso de tenencia. Por otra parte, se incrementó la obligatoriedad de tener un registro

¹¹² El artículo 23 del mencionado reglamento señalaba que las no letales eran las armas electrónicas que producen efectos pasajeros sin pérdida de conocimiento; armas que disparan dardos paralizantes, y lanzadores de arpones neumáticos, accionados con carga de proyección.

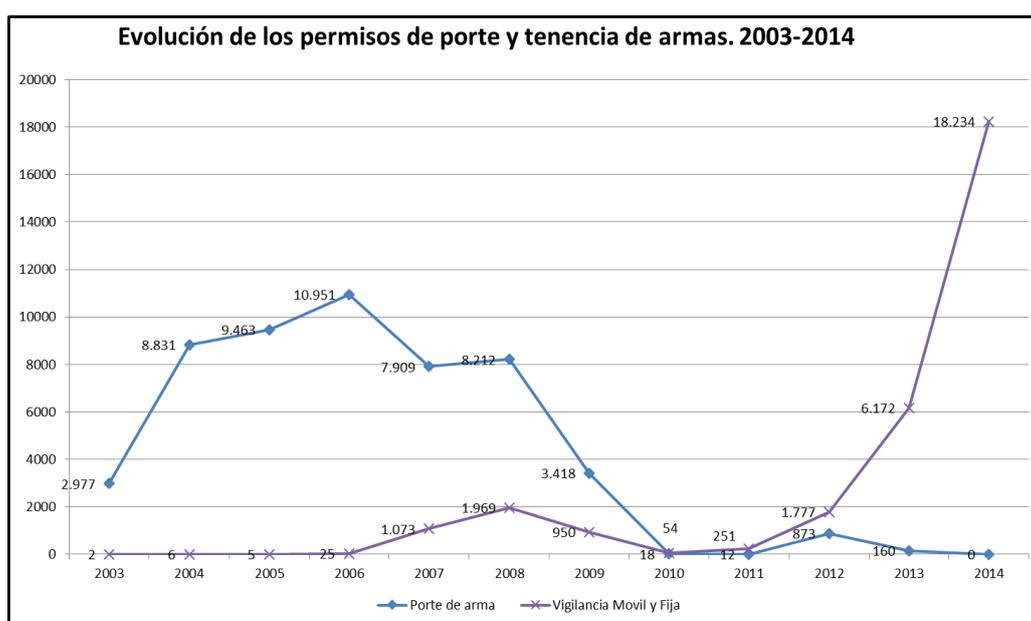
¹¹³ Para personas naturales se permitió hasta un arma, y en circunstancias excepcionales hasta dos; para las organizaciones de seguridad privada, el número límite de armas era igual al 50 % del número de guardias. Para las personas jurídicas, como instituciones públicas o empresas, se autorizó la tenencia de hasta cinco armas; en caso de que necesitaren más armas, deberían contratar una empresa de seguridad privada. También se establecieron límites para los comerciantes y para los fabricantes de armas (Acuerdo Ministerial 654, 2009).

¹¹⁴ Los cambios en los requisitos tuvieron lugar en noviembre de 2011 (Acuerdo Ministerial 1407); en julio de 2012 (Acuerdo Ministerial 118.2012), y al año siguiente, en julio de 2015 (Acuerdo Ministerial 167. 2015). En todas las ocasiones se flexibilizaron las condiciones para obtener las respectivas autorizaciones.

en el AFIS (que es el sistema de identificación automatizada de la huella dactilar) y también el registro Balístico (IBIS), entre los requisitos que debían cumplir los solicitantes.

Todo este entramado de disposiciones hizo del sistema ecuatoriano de control de armas un conjunto de normas confusas e inestables, que terminaron por favorecer la concentración de armas en manos de las empresas de seguridad privada, como se muestra en el gráfico 6.

Gráfico 6. Evolución de los permisos de porte y tenencia de armas. 2003-2004



Fuente: Departamento de Control de Armas. Elaboración propia

El gráfico anterior muestra cómo los permisos de porte y tenencia de armas, para empresas privadas, crecieron de manera importante, desde el año 2010 en adelante, justamente cuando se comenzaron a flexibilizar las medidas, es decir, en el año 2009. En contraposición, los permisos de porte de armas registrados se redujeron a cero. Esto implicó que la posesión de armas se privatizó a favor de empresas de seguridad privada. Si bien esta medida impide la proliferación de armas de fuego en manos de la sociedad, no es menos cierto que, ésta refleja una renuncia al monopolio estatal del uso de la fuerza y al mismo tiempo legitima la provisión de seguridad privada armada solamente para aquellos grupos sociales que la pueden pagar.

Prohibición de la fabricación

Ecuador es un país reconocido porque producía una gran cantidad de armas artesanales (Ávila, Proaño y Gómez, 2011). La mayoría de estas armas se fabricaban en la localidad conocida como San José de Chimbo,¹¹⁵ ubicada en la provincia de Bolívar. Aunque también era posible encontrar armeros en las provincias de Carchi, Azuay, Pichincha y Manabí (Godnick, 2007; Vera, 2015). En general, los fabricantes artesanales han sido posicionados, por la opinión pública, como proveedores de armas de la delincuencia común¹¹⁶. Ante esta situación, en 2002, el gobierno de ese momento dispuso la creación del Centro de Control de Armas en Chimbo, asignando personal de la Fuerza Aérea Ecuatoriana para que registrara y legalizara la producción artesanal (Littuma, 2013). Esta medida tuvo como objetivo controlar la producción artesanal de armas y poner trabas a las transacciones entre artesanos y actores al margen de la ley, sin afectar a este sector productivo.

No obstante, desde 2007 en adelante, este sector artesanal se vio seriamente afectado por el conjunto de medidas adoptadas por el gobierno. En primer lugar, la imposición del 300 % de impuesto al comercio de armas encareció las armas de fabricación local, con lo cual, algunos armeros dejaron de producir de forma voluntaria. Más tarde, en 2009, la prohibición del porte de armas impactó nuevamente a este sector, porque restringió su mercado y lo orientó a abastecer a las empresas de seguridad privadas.

Como respuesta a este cambio en las reglas del juego, los fabricantes artesanales buscaron agremiarse para enfrentar las dificultades y para establecer un diálogo con el gobierno que les permitiera una salida productiva ante este cambio de actividad económica. Ya que el gobierno estaba decidido a controlar esta actividad, algunos

¹¹⁵ Hay quienes sostienen que Chimbo era el principal cantón de producción artesanal de armas, debido a que el antiguo Corregimiento de Chimbo se convirtió en el armero libertario del Ecuador. Una considerable cantidad de las armas allí repotenciadas sirvieron en la Batalla de Pichincha, el 24 de Mayo de 1824, con la cual se proclamó la independencia de la República. La popularidad herrera de los Chimbeños continuó en los siguientes siglos, con la elaboración de herraje para caballos, mulas y burros. Luego de la Segunda Guerra Mundial, militares españoles visitaron el sector de Chimbo y dejaron unas carabinas de fabricación europea, que fueron encontradas y descubiertas por algunos artesanos lugareños, quienes lograron replicarlas, así se inició la fabricación de armas en la década de 1950 (Veloz, 2011: 20-21).

¹¹⁶ Esta vinculación entre armeros artesanales es posible constatar en el siguiente artículo de periódico *El Universo*. 2008. "En Chimbo hay más controles, pero continúa la venta directa al usuario final". En: Recuperado el 10 de septiembre de 2015. En: www.eluniverso.com/2008/06/29/0001/10/A170409A7FE546DBB2CEE45346CA6837.html

artesanos presentaron una propuesta para estandarizar las características (calibre, tamaño, color, etc.), de los tipos de armas producidas (revólveres, pistolas y carabinas de repetición de 6 tiros), a fin de facilitar la legalidad, la trazabilidad y mejorar la calidad del producto (Littuma, 2013). Otros buscaron apoyo gubernamental para fomentar la creación de talleres de metalmecánica en los que se pudieran producir escritorios, bancas, camas metálicas,¹¹⁷ entre otros.

Pese a los diálogos previos, el 24 de marzo de 2010, se ejecutó un operativo en el cantón Chimbo, con el propósito de incautar armamento y maquinaria que no fuera justificada con documentos y facturas. Esta acción, propinó un duro golpe a la producción de armas artesanales, tanto legal como ilegal. Al cabo de tres años, en 2013, el Ministerio de Defensa Nacional prohibió en forma definitiva la fabricación artesanal de armas de fuego en todo el territorio nacional y suspendió las autorizaciones previamente otorgadas a los productores legales (R.O. 109, 2013).

Con estas acciones, se conoce que los armeros han tenido serias dificultades para insertarse en una nueva actividad productiva. Existen unas pocas denuncias, en forma de investigaciones, artículos de revistas y reportajes televisivos, respecto al resultado negativo que estas acciones tuvieron sobre las condiciones de vida de los productores artesanales de armas, en las que se resalta el empobrecimiento de las familias y la desintegración familiar por motivos de migración económica (acompañada incluso de suicidios¹¹⁸) (Littuma, 2013). Según fuentes oficiales, esta medida provocó la relocalización de los productores artesanales en otras provincias, y su ilegalización, con lo cual, el Estado ha perdido el control sobre esta actividad (María Luisa Vera, entrevista, anexo 8).

Las medidas de emergencia y la violencia armada

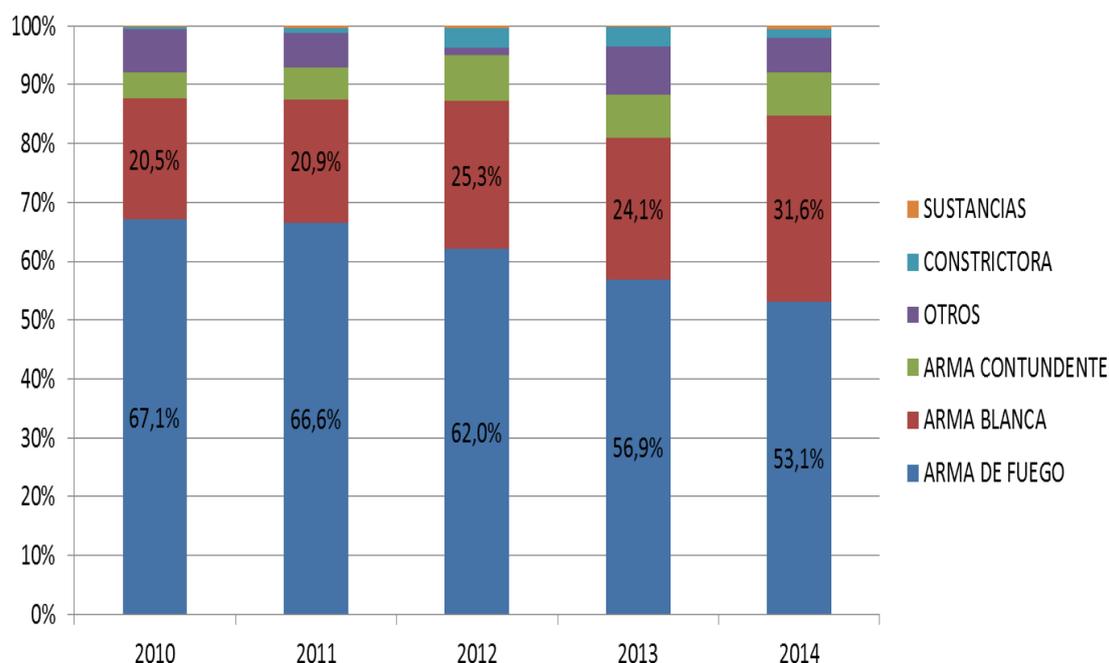
Si bien durante el período de estudio ha habido un inusual dinamismo en las políticas de control de armas en el país, en comparación con el período en el cual las armas de fuego no estaban securitizadas, gran parte de las medidas adoptadas han generado una serie de

¹¹⁷ *El Comercio*. 2012. “Una resolución frenó por completo la fabricación de armas en Chimbo”. Publicado el 5 de noviembre de 2012. Recuperado el 10 de septiembre de 2015. En: <https://goo.gl/lrzu97>

¹¹⁸ Varios dramas familiares que terminaron en suicidio por el desempleo generado por las medidas adoptadas, fueron publicadas en diarios nacionales como el siguiente: *El Universo*. 2010. “Desocupación, drama del armero que mató a su familia y se suicidó”. Recuperado el 15 de abril de 2015. En: www.eluniverso.com/2010/04/08/1/1355/tres-muertes-chimbo-dejan-dolor-criticas-gobierno.html

consecuencias inesperadas y en algunos casos incluso contra productores. Más allá de los impactos negativos de estas medidas, es posible sostener que, durante el período de estudio, los niveles de violencia se redujeron de manera importante. En efecto, el número de homicidios registrado en 2006 fue de 2 385, mientras que esta cifra, para 2014, fue de 1 309. Más relevante aún para este trabajo es el comportamiento de la violencia con arma de fuego, el cual se muestra en el gráfico 7.

Gráfico 7. Evolución de los homicidios, según el arma. 2010-2015



Fuente: Ministerio del Interior
Elaboración propia

Como se puede ver en el gráfico 7, se redujeron los niveles de violencia con arma de fuego en Ecuador durante el quinquenio 2010-2015. Si consideramos que la violencia es multicausal, no es posible atribuir únicamente a las políticas de control de armas de fuego el comportamiento de este indicador. No obstante, tampoco están completamente disociados. En efecto, parecería que las políticas de control de armas adoptadas por el gobierno, junto con otras medidas de seguridad, tuvieron un efecto disuasivo para el cometimiento de delitos violentos con armas de fuego. Pese este resultado positivo, el gráfico también muestra que el uso de otros instrumentos como el arma blanca se incrementó. Esta situación señala la importancia de complementar la aplicación de normas con el trabajo por transformar una cultura de violencia en una cultura de paz.

Las ONG y la violencia armada en Ecuador

En Ecuador existen solamente dos ONG que se atribuyen haber trabajado en pro del desarme o del control de armas. Una de ellas es la Corporación SER PAZ, que opera en Guayaquil, y la otra es el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ). Estas organizaciones, con distintas perspectivas y estrategias, trabajan a favor de la paz, aproximadamente desde la década de los ochenta y sus acciones concretas a favor del desarme se registran en la década de los años 2000.

SER PAZ nació en 1999¹¹⁹. Su trabajo más relevante ha sido la promoción de cinco procesos de desarme de pandillas juveniles en Guayaquil (UNLIREC, 2012: 25). Estos estuvieron articulados en torno a un proyecto más grande, denominado “Barrio de Paz”. Esta iniciativa implementó un mecanismo alternativo de resolución de conflictos y de desarme de pandillas, entre cinco agrupaciones de jóvenes miembros de estos colectivos. Como resultado, los pandilleros hicieron un pacto de convivencia y se comprometieron a entregar las armas en un reparto militar ante autoridades militares, eclesiásticas, municipales y civiles. Con estas armas se construyó el monumento a la paz ubicado actualmente en uno de los parques de la ciudad (Carrión, Pontón y Armijos, 2009: 26).

La líder de esta organización, Nelsa Curbelo, fue candidatizada al premio Nobel de la Paz en el año 2005, principalmente por su trabajo de desarme de las pandillas juveniles, mencionado anteriormente. Además, Curbelo ha sido reconocida por organizaciones internacionales dedicadas al desarme y al estudio de las armas de fuego, como la oficina de Naciones Unidas para la Paz y el Desarme en América Latina (UNLIREC) o Small Arms Survey, por su trabajo (ver UNLIREC, 2012: 27; 2015: 16; Small Arms Survey, 2008: Capítulo 8).

La segunda organización aquí tratada es el Servicio de Paz y Justicia. Nacida en 1980, trabaja en tres ciudades del Ecuador: Pasaje, Guayaquil y Quito. Esta organización es parte de SERPAJ-América Latina, la cual tiene presencia en once países de la región. Su objetivo es fomentar la construcción de un movimiento ciudadano que opte por los principios de la no violencia activa y la objeción de conciencia, para

¹¹⁹ La información de la Corporación SERPAZ está disponible en: <http://www.serpazec.org/>. Recuperado el 18 de agosto de 2016.

transformar el sistema de violencia. Sus acciones están orientadas a protestar en contra de las bases militares extranjeras y en contra de toda infraestructura utilizada para las guerras, lo cual incluye operaciones y maniobras militares. Cuenta con una campaña permanente de alcance nacional, llamada “Mambrú no va a la guerra”, mediante la cual se han posicionado en contra del consumo de juguetes bélicos y sexistas¹²⁰.

SERPAJ ha colaborado con los procesos internacionales de control de armas y ha buscado activamente influir en la política ecuatoriana de control de armas. Para esta organización, el trabajo con el gobierno central fue mucho más fácil durante el período previo al 2007, debido a la apertura que existía para establecer un espacio de diálogo entre el Estado, la sociedad y las empresas privadas, lo cual se evidencia en los intentos por establecer un comité interinstitucional de control de armas, o en los seminarios sobre el tema, mencionados anteriormente. Sin embargo, para esta organización, la llegada de Alianza País al poder implicó el cierre de los lazos de comunicación entre el gobierno y las organizaciones no gubernamentales y también el cierre del flujo de información (Jiménez, entrevista, anexo 2). Este distanciamiento resulta paradójico, especialmente si se considera que el gobierno de Correa en gran medida compartía puntos de vista con las ONG con las que interpuso distancia¹²¹.

Finalmente, en el año 2007, SERPAJ hizo el primer informe sobre la situación de las armas en Ecuador, realizado en todo el país y después hizo el del 2010. En este trabajo se describe la tenencia de las armas de fuego en manos de la sociedad, la relación con las empresas de seguridad ciudadana y la relación con la violencia.

Para finalizar, estas organizaciones no gubernamentales, comenzaron a trabajar en la reducción de la violencia armada, antes de que el gobierno securitice el tema. De hecho, fueron los primeros en visibilizar la relación existente entre armas de fuego y violencia armada. Sus campañas a favor de la no violencia activa, o el proyecto Barrio de Paz, han logrado captar la atención de la comunidad nacional e internacional. Estas iniciativas además muestran que en Ecuador, existe pequeño grupo de personas

¹²⁰ La información de SERPAJ está disponible en: <http://www.serpaj.org.ec/>. Recuperado el 18 de agosto de 2016.

¹²¹ Algo similar sucedió con los dos gobiernos del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador y sus antiguos aliados en temas de seguridad ciudadana y control de armas (PNUD, FESPAD y otras), donde las posiciones oficiales eran tan similares que el gobierno pensaba que era demás tenerlas en la mesa. Comunicación Personal con William Godnick. 18 de abril de 2018.

comprometidas con la lucha contra la violencia armada, cuyo trabajo ha logrado implementar proyectos de desarme, y la promoción de una cultura de paz, en distintas provincias del Ecuador, fomentando la adopción de un enfoque preventivo para el tratamiento de la violencia.

En términos del marco de la securitización, se podría sostener que estas ONG cumplen un rol funcional en el proceso, porque han contribuido al posicionamiento de las armas de fuego y de la violencia armada como una amenaza a los seres humanos. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en los otros niveles de análisis, estas organizaciones han tenido una reducida influencia sobre las decisiones adoptadas por el gobierno nacional y por sus políticas de control de armas.

La comunidad epistémica

La problemática de las armas de fuego en Ecuador no ha logrado despertar el interés del mundo académico local o internacional. En el plano interno, los primeros documentos sobre la disponibilidad de armas en la sociedad ecuatoriana aparecen a mediados de los años 2000, después de que el gobierno declaró oficialmente su preocupación por el tráfico ilícito de armas, relacionado con el conflicto interno colombiano y con el narcotráfico. En otras palabras, el interés político antecedió al interés académico.

En consecuencia, la situación de las armas de fuego en Ecuador ha sido poco estudiada, lo cual ha generado un importante vacío de información y de análisis. Una revisión de la literatura ecuatoriana sobre armas de fuego ofrece algunos elementos de reflexión acerca de la necesidad de profundizar el conocimiento en este campo. Primero, apenas en la última década se han producido documentos relacionados con las armas de fuego y en total suman un poco más de diez aportes. Estos constituyen análisis coyunturales, sin que en ningún caso exista un seguimiento de largo plazo al tema, o sea, el resultado de un proyecto de investigación sostenido en el tiempo.

En segundo lugar, la reducida producción de conocimiento es el reflejo de la inexistencia de una comunidad de expertos nacionales que investiguen de manera continua y sistemática sobre este tema. En consecuencia, poco se conoce acerca de temas como el nexo entre armas de fuego y violencia armada, el narcotráfico u otras formas de crimen organizado, y el mercado ilegal de armas; la efectividad y los

impactos de las políticas de control vigentes, y la vinculación entre lo que ocurre a escala internacional y lo que ocurre en el ámbito doméstico, entre muchos otros asuntos.

En tercer lugar, resulta interesante señalar que, en varios de los documentos producidos localmente, algunas de las cifras exhibidas han sido tomadas de organizaciones internacionales expertas en el tema, como el UNODC y el Small Arms Survey, entre otras. A esto se suma que los datos producidos afuera generalmente no pasan un filtro de verificación, lo que genera un mecanismo de reproducción de representaciones, imaginarios y conceptos, que además de moldear la percepción respecto a los problemas vinculados a las armas, no siempre se ajustan a la realidad local. Esto revela que hay una seria deficiencia en la generación de conocimiento autónomo, puesto que los propios insumos de análisis son producidos afuera, en otros contextos, en otros idiomas y con otras perspectivas analíticas.

Finalmente, en la situación descrita, es posible sostener que, en Ecuador, a diferencia de lo que ocurre a escalas internacional y regional, no existe una comunidad epistémica de expertos en materia de armas de fuego. Por tanto, su aporte sobre este tema es tan limitado que constituye una nota al pie de página. Esto evidencia que el proceso local de securitización adolece del fundamento empírico y teórico, para sustentar adecuadamente cualquier política, decisión o discurso relacionado con el tema.

Conclusiones

En Ecuador, la securitización de las armas de fuego se ha profundizado hacia el interior del Estado ecuatoriano y, de manera simultánea, se ha desmarcado de lo que ocurre en el ámbito internacional. Es decir, en los últimos diez años, la política interna ecuatoriana de control de armas se ha endurecido, al mismo tiempo que la política exterior ha eludido la adopción de compromisos internacionales, como el Tratado de Control de Armas.

A escala nacional, el proceso de securitización evidencia un protagonismo casi exclusivo del Estado. Por su parte, las organizaciones no gubernamentales también han contribuido en este proceso con proyectos puntuales, que, sin embargo, han sido reconocidos más ampliamente en el contexto internacional que en la sociedad ecuatoriana. Finalmente, la comunidad epistémica ha sido el actor ausente.

Ahora bien, el protagonismo del Estado en este proceso de seguritización en parte se debe a que este actor cuenta con el suficiente capital social, y con el reconocimiento, para ser el interlocutor más idóneo en este tema específico. En parte, también es el resultado del estilo de liderazgo del gobierno de turno, cuya actitud privilegia las decisiones verticales, a las construcciones sociales de base, lo cual ha marginado las contribuciones de las organizaciones no gubernamentales, en lugar de involucrarlas. No obstante lo dicho, las decisiones adoptadas convirtieron en Ecuador en un caso exitoso, con bajos niveles de violencia armada en comparación con sus vecinos.

Por otra parte, un resultado interesante del análisis realizado en este capítulo es la visibilización de las dificultades existentes en la implementación de las medidas de emergencia para enfrentar la amenaza que representan las armas de fuego. Si bien en el período de estudio se evidencia un inusual dinamismo en las políticas de control de armas en el país, en comparación con el período en el cual las armas de fuego no estaban seguritizadas, gran parte de las medidas adoptadas han generado una serie de consecuencias inesperadas y negativas, o no han cumplido los objetivos planteados.

En efecto, durante este período, las medidas adoptadas sufrieron muchos cambios, lo que generó un entramado complejo e inestable de normativas que, paulatina y silenciosamente, flexibilizaron las condiciones de acceso a las armas de fuego, y favorecieron de forma especial a las empresas de seguridad privadas. Por otra parte, aunque se buscó cambiar de manos el sistema de registro y control de las armas de fuego, este objetivo político no se logró, lo que terminó reafirmando el liderazgo militar en este campo.

Finalmente, como cualquier balance, el resultado no es del todo negativo. Tanto el posicionamiento del discurso seguritizador, enfocado en la violencia armada, como las medidas adoptadas han contribuido en la reducción de la comisión de homicidios y asesinatos con armas de fuego. No obstante, todavía es importante definir el peso de esta contribución y vigilar su sostenibilidad en el tiempo.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES GENERALES

Este trabajo concentró su objetivo en identificar el proceso de construcción de las armas de fuego como una amenaza a la seguridad en el caso ecuatoriano, para determinar la cadena de sucesos que permitieron su securitización, así como las convergencias y divergencias con los procesos internacionales y regionales similares.

Para cumplir con este objetivo general, se identificaron las articulaciones teóricas que, dentro del campo de estudios de las relaciones internacionales como del de la seguridad, permiten un acercamiento a la interpretación de las amenazas y de la seguridad como procesos intersubjetivos. En primer lugar, se estableció un debate con la teoría convencional y la teoría reflectivista de las relaciones internacionales, para determinar las posibilidades analíticas que cada una de ellas ofrece. Dentro de la teoría convencional, se seleccionó a la tradición realista, por ser la más influyente del campo; mientras que dentro de las teorías reflectivistas se hizo una aproximación al constructivismo, porque este acercamiento introduce la idea de que la construcción intersubjetiva de la realidad dota de sentido y de significado al mundo que nos rodea.

En este diálogo teórico fue posible determinar que los fundamentos epistemológicos del realismo, de corte racional positivista, se plantean como propósito la comprobación y la validación objetiva de hipótesis respecto al comportamiento de los Estados. El análisis de los procesos sociales y políticos, desde esta perspectiva, es muy restrictiva, porque se encuentra interesada sobre todo en la identificación de causas y consecuencias, y porque deliberadamente busca despojar a la realidad de su dimensión subjetiva, en aras de la racionalidad y objetividad. Además, dentro del mismo cuerpo teórico del realismo, la teoría del balance de poder informa sobre cómo opera la política internacional y sobre las estrategias de los Estados más grandes para mantener el poder y conservar el *statu quo*. Esta perspectiva ha privilegiado el estudio de las armas nucleares, convencionales y de destrucción masiva, por constituir dispositivos con efectiva capacidad para alterar el equilibrio de poder y cuya acumulación representa un símbolo de estatus que facilita la consecución de objetivos de política exterior a quienes las poseen. Desde esta lectura de la política internacional, el estudio de las armas de fuego es una cuestión irrelevante, dada su poca representatividad como símbolo de

poder, o por su escasa capacidad para alterar el orden internacional dominado por grandes potencias armamentísticas. La rigidez de esta perspectiva no permite interpretar el relativo protagonismo que han ganado las armas de fuego en la agenda internacional ni la posibilidad de que sean interpretadas como una amenaza a la seguridad de los Estados y a los seres humanos.

Por su parte, la perspectiva teórica del constructivismo, al levantarse sobre una epistemología y una ontología alternativa al realismo, muestra una mayor flexibilidad para interpretar nuevas realidades en el campo de las relaciones internacionales y la seguridad. En efecto, al incorporar la noción de intersubjetividad en la comprensión de la seguridad se abre una puerta para comprender las amenazas como construcciones sociales que no necesariamente son objetivas, pero que son aceptadas porque son compartidas socialmente. De lado contrario, y muy relevante para esta investigación, desde el constructivismo es posible comprender que, cuando un fenómeno social no ha sido construido y posicionado como una amenaza a la seguridad, aunque objetivamente su presencia represente un desafío, podría pasar incluso desapercibido. Esto es justamente lo que ocurre con las armas de fuego: su letalidad y su capacidad de daño se han mantenido casi intactas a través del tiempo; sin embargo, su comprensión se ha modificado, y en la actualidad son objeto de múltiples acciones, declaraciones, estudios e investigaciones, porque sus efectos son más visibles y la población es más sensible y consciente de ellos.

Dentro del constructivismo, se seleccionó el marco analítico de la securitización, porque este provee una guía para el análisis de la construcción intersubjetiva de las amenazas (securitización), y, al mismo tiempo, orienta al investigador. Por tanto, esta investigación estudia el proceso mediante el cual las armas de fuego han pasado de ser un instrumento inocuo a una amenaza a la seguridad, concentrándose en los actores que intervienen en este proceso, ya sea emitiendo un discurso que justifica una determinada comprensión de la amenaza, o mediante acciones que ayudan a posicionar esta idea. Adicionalmente, se retomó la importancia de estudiar el discurso securitizador, como el espacio en el cual es posible ver los argumentos y los intereses de los actores involucrados.

Siguiendo estos lineamientos, esta tesis estudió el proceso ecuatoriano de securitización de las armas pequeñas y livianas, comenzando por lo ocurrido en el sistema internacional y en el contexto regional latinoamericano, e identificando los agentes securitizadores, los actores funcionales y el discurso securitizador.

Una vez delimitado el marco teórico, se buscó identificar el contexto internacional en el cual se securitizaron las armas de fuego, para lo cual se hizo un rastreo de los textos que, de manera inédita, planteaban que las armas de fuego representaban un desafío a la seguridad; se hizo un seguimiento al proceso de conformación de la más grande red mundial de organizaciones de lucha contra la violencia armada, IANSA y se analizaron las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de la ONU, para detectar los discursos y las posturas de los Estados.

Entre los principales resultados en este trabajo, es posible mencionar que, en primer lugar, a pesar de que, en general, toda discusión sobre armamento militar de cualquier tipo ha sido circunscrita a la alta política y al campo militar, el proceso de securitización de las armas de fuego involucra a actores no estatales (algunos neófitos en el tema) y a la comunidad epistémica como actores relevantes. En segundo lugar, los actores que participaron en este proceso son poco convencionales –desde la perspectiva de la teoría tradicional–, como la comunidad epistémica internacional, las organizaciones no gubernamentales internacionales, y también algunos Estados periféricos de África y América Latina, que tuvieron un rol muy activo. Tercero, tanto la comunidad epistémica como las organizaciones no gubernamentales cumplieron un rol relevante en la construcción de una imagen de las armas de fuego como artefactos amenazantes: los primeros fueron importantes por su capacidad para generar los conocimientos que sirvieron para fundamentar el discurso securitizador; mientras que las ONGI se encargaron de motivar la acción, especialmente la adopción de normas internacionales de regulación y control. Cuarto, los Estados pequeños fueron identificados como los agentes securitizadores, porque mostraron la importancia de la cooperación interestatal, para resolver problemas de violencia armada, comercio ilícito de armas, proliferación de armas, entre otros, y también por su compromiso con la adopción de medidas de emergencia, es decir, nuevas normas internacionales.

Ahora bien, en lo que respecta al análisis del discurso securitizador de las armas de fuego, de entre los distintos elementos que lo componen, los argumentos centrales y su relación con las medidas de emergencia adoptadas, se reconstruyeron los distintos argumentos que los actores funcionales y los agentes securitizadores produjeron en la década de los noventa, a través de declaraciones, documentos oficiales, libros, informes de investigación, entre otros. Además, se analizaron los primeros instrumentos internacionales de control: el Protocolo de Armas de Fuego y el Programa de Acción.

De este análisis se pudo observar, primero, que las armas de fuego no fueron objeto de ningún discurso securitizador, al menos hasta el final de la Guerra Fría. Durante este tiempo, la producción de armas fue impulsada libremente en muchas regiones del mundo, lo cual motivó el desarrollo de algunas industrias militares nacionales (como en el caso de Brasil, México y Argentina), y generó la capacidad para producirlas en casi todos los actores del sistema internacional, lo cual abrió un mercado, vigente hasta la actualidad. El segundo resultado es que, a fines de los ochenta, emergió el discurso securitizador de las armas de fuego, que posicionó cuatro dimensiones amenazantes: el tráfico ilícito, los impactos humanitarios, la violación de los derechos humanos y la salud pública. Estos encuadres discursivos promovieron la adopción de las normas internacionales vigentes hasta este momento. No obstante, el encuadre discursivo identificado como el más influyente es el que asocia a las armas de fuego con su tráfico ilícito. Su éxito podría atribuirse a que cumple con la regla de construir una amenaza existencial, en términos de antagonismos binarios: amigo-enemigo; donde el enemigo amenazante es claramente identificable: el crimen organizado, mientras que el objeto referente de la seguridad es el Estado.

Si bien el valor de los discursos está en que se puso sobre la mesa la discusión acerca de los impactos negativos del comercio ilegal de armas, de la proliferación de armas en determinadas regiones y de la violencia armada, en este nivel es difícil identificar la audiencia legitimadora, y, por tanto, es muy difícil determinar si el discurso securitizador de las armas logró la aceptación necesaria para completar el proceso. Por otra parte, los acuerdos logrados no han permeado los límites internos de los Estados y, por tanto, no han logrado mayores cambios en el comportamiento de estos. En este sentido, aunque algunos autores hablan de que en el nivel internacional tuvo lugar un efectivo proceso de securitización, debido al ingreso a la agenda

internacional de las armas de fuego y a la suscripción de acuerdos internacionales, el éxito de este proceso es cuestionable, porque no existe claramente una audiencia legitimadora del proceso, lo que explicaría por qué ha sido tan compleja, lenta y superficial la adopción de medidas de control de armas en la mayoría de Estados del mundo.

En lo que respecta al contexto latinoamericano, la información recopilada mostró que esta región, durante la Guerra Fría, debido a su ubicación estratégica y a su importancia geopolítica, fue objeto de grandes flujos de transferencias de armas de fuego, las cuales contribuyeron a la proliferación actual de estos dispositivos. Además, durante este período se desarrolló una potente industria armamentística en varios países, tres de los cuales ahora ocupan lugares destacados en el *ranking* de los mayores exportadores de armas de fuego y municiones (Brasil, Argentina y México). Ahora bien, a raíz del fin de la bipolaridad, la región sufrió un incremento de la violencia interpersonal y de la violencia armada; esta situación fundamentó el surgimiento de un discurso securitizador, que ubicaba a la violencia armada como una amenaza, mientras que colocó como objeto referente a los seres humanos. No obstante, el discurso sobre el tráfico ilícito de armas también ganó mayor aceptación en la región, impulsado por su supuesta (o real) vinculación con el narcotráfico, incluso por sobre el discurso de la vulneración de derechos y de la violencia armada. Esto ocurrió pese a que la evidencia empírica no permite dimensionar claramente el mercado negro de armas (ya sea por falta de información o de estudios al respecto), y más bien apunta a señalar los impactos negativos de los mercados legales de armas, la falta de controles estatales y la corrupción.

Adicionalmente, al igual que en el sistema internacional, el Estado ha cumplido el rol de agente securitizador, mientras que las organizaciones no gubernamentales se han desempeñado como actores funcionales. No obstante, a diferencia del sistema internacional, en América Latina existe una incipiente comunidad epistémica experta en control de armas, lo cual debilita el fundamento cognitivo de los discursos securitizadores de la región. Por otra parte, los agentes securitizadores, léase los Estados, a pesar de demostrar un compromiso político con el control de armas, expresado en el conjunto de normas regionales adoptadas, evidencian una cierta resistencia o una marcada dificultad para implementar los acuerdos logrados.

Finalmente, se destaca la importancia de las ONG como actores funcionales, pues, pese a las barreras económicas y de información, se han ocupado de generar conocimiento experto y también de impulsar la adopción de algunas medidas de emergencia por parte de los Estados, como la adopción de marcos normativos internacionales.

El caso ecuatoriano muestra algunas similitudes con lo ocurrido en el contexto regional latinoamericano, más que con el sistema internacional. En efecto, el análisis del discurso devela que los dos encuadres discursivos vigentes en el ámbito regional se replican en Ecuador, con la particularidad de que en el país, a partir del año 2007, el discurso de la violencia comenzó a ganar prioridad incluso sobre el discurso del tráfico ilícito, lo cual es visible en el tipo de medidas de emergencia adoptadas.

En el proceso ecuatoriano, al igual que en los otros dos niveles de estudio, el Estado es el agente securitizador de las armas de fuego. La adopción de medidas de emergencia ha sido el resultado de un proceso vertical y poco incluyente con las pocas organizaciones no gubernamentales que trabajan el tema de la violencia armada. El protagonismo del Estado en este proceso de securitización, si bien es el resultado de un modelo de liderazgo específico, con estilo autoritario, también se debe a que el conjunto de instituciones estatales responsables de la emisión de políticas de control de armas, es decir, el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas y el Comando Conjunto, cuentan con el suficiente capital social y reconocimiento, para ser el interlocutor más idóneo en materia de control de armas.

Además, el Estado ha enfrentado dificultades al implementar las medidas de emergencia adoptadas, las cuales han generado efectos negativos o no han logrado cumplir con sus objetivos propuestos. Esto podría tener relación con la falta de involucramiento de la sociedad en las decisiones adoptadas, la ausencia de un equipo humano civil con experticias en el campo del control de armas, o en la protección de derechos humanos. No obstante, las medidas adoptadas no fueron del todo inútiles, por el contrario, su implementación (aun con las fallas detectadas) ha contribuido a la disminución de los niveles de violencia armada en la sociedad ecuatoriana. Sin embargo, en el período de estudio se evidencia también un ligero incremento de la violencia con otros instrumentos, como el arma blanca. Esto implica que, de manera complementaria a la emisión de disposiciones legales, es necesario trabajar en la

generación de una cultura de paz y en la construcción de mecanismos pacíficos para la resolución de conflictos.

Por otra parte, en Ecuador existen pocas organizaciones no gubernamentales que trabajan por la reducción de la violencia armada. No obstante, estas han tenido logros significativos al implementar planes y programas de desarme, que incluso han sido objeto de reconocimiento internacional. Su experticia y su conocimiento deberían ser utilizados para replicar estas iniciativas a escala nacional, en regiones identificadas como conflictivas y/o violentas. Finalmente, en Ecuador no existe una comunidad epistémica dedicada al estudio de los asuntos relacionados con armas de fuego, lo cual ha dejado un importante vacío de conocimiento. Esto se debe al secretismo de las instituciones de control, y a la inexistencia de una interacción entre grupos civiles y militares, y otros estamentos de la sociedad, para diseñar, evaluar e implementar un adecuado mecanismo de control de armas. El sistema actual es endogámico, en la medida en que solo autoridades militares intervienen, y no existe ningún espacio de control para lo que estas hacen. Adicionalmente, y aunque no se profundiza en este punto en la tesis, es importante mencionar que muchos de los propietarios de empresas de seguridad, son ex oficiales de las Fuerzas Armadas, lo cual evidencia, por una parte, que hay un vínculo entre el mercado legal de armas y el sistema de control actual, y, por otra, que se necesita implementar un sistema de control más objetivo y menos cruzado por intereses particulares.

A manera de conclusión general, los procesos de securitización en los tres niveles estudiados presentan similitudes y divergencias. En lo que respecta a las similitudes, el discurso que posiciona al tráfico ilícito de armas como la principal amenaza a la seguridad atraviesa los ámbitos internacional, regional y nacional, con características semejantes. De igual manera ocurre con el encuadre de la violencia armada, aunque con menor fuerza. Sin embargo, dependiendo del caso, el peso de cada discurso puede variar, como lo evidenció el caso ecuatoriano. Por otra parte, en los tres niveles, la construcción de un discurso securitizador siempre se ha mostrado más sencilla que la implementación de las medidas de emergencia. En otras palabras, el tránsito del compromiso político a la acción efectiva ha sido uno de los pasos más difíciles de lograr en este proceso específico, lo cual cuestiona el verdadero éxito del proceso. Esta situación sugiere que la falta de legitimidad en la base social podría ser

una de las razones para debilitar los acuerdos políticos, y que los intereses de las empresas productoras de armas y de seguridad privada operan de manera no tan evidente, dificultando la implementación adecuada de las medidas adoptadas.

En lo relativo a las diferencias, esta investigación muestra que las organizaciones no gubernamentales tienen distinta capacidad de influencia, según el nivel en el que trabajen. En efecto, en el Estado ecuatoriano, el estilo de liderazgo del gobierno, extremadamente vertical, marginó la participación de las organizaciones sociales en la construcción de decisiones colectivas, en lo referente al diseño, implementación y evaluación de las medidas control de armas de fuego. Por el contrario, en el contexto latinoamericano e internacional, la cercanía de los activistas con los líderes políticos ha generado un clima cooperativo, propicio para impulsar acuerdos, aunque no exento de tensiones.

Por otra parte, en el contexto latinoamericano y en el caso ecuatoriano, la comunidad epistémica no ha jugado un papel relevante en el proceso de securitización. No obstante, su participación en el ámbito internacional ha sido de gran importancia para dotar de solidez al proceso, y para proveer de mayores argumentos a los otros actores involucrados. Esto tiene como consecuencia la ausencia de reflexión profunda sobre la dinámica de la violencia armada y su tendencia al crecimiento; sobre la relación entre cultura y violencia, y también sobre el impacto de las políticas públicas de control de armas, lo cual deja una deuda pendiente con la sociedad latinoamericana y especialmente con la ecuatoriana, e invita a posteriores investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Albrecht, Ulrich et al. (1976). "Arming the developing countries". En: *The infernal cycle of Armament. International Social Science Journal*. XXVIII (2): 326-340. Francia: UNESCO. <https://goo.gl/WYfj6k>
- Álvarez, Carla (coord.), Mauricio Cuesta, Gualdemar Jiménez (2016). *Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador (2007-2014)*. Quito: Editorial IAEN.
- Amnistía Internacional, et al. (2005). *Los efectos de las armas en la vida de las mujeres*. Madrid: Editorial Amnistía Internacional.
- Amnistía Internacional (2017). *Yemen: La venta de armas de EE. UU. y Reino Unido, vergonzosa contradicción con la labor humanitaria*. 23 de marzo. <https://goo.gl/jTFrbu>.
- Annan, Kofi (2000). "Un mundo sin terror: las armas pequeñas". *Informe del Secretario General a la Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al milenio*. A/54/2000, 49. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas, 27 de marzo.
- Andreas, Peter y Richard Price (2001). "From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State". En: *International Studies Review* 3 (3): 1-52. DOI: 10.1111/1521-9488.00243.
- Antoniades, Andreas (2003). "Epistemic Communities, Epistemes, and the Construction of (World) Politics". En *Global Society* 17 (1).
- Archer, Stephan y Sara Foster (1999). "U.N. Coming For Your Guns: Private groups, governments team up to restrict use, ownership of firearms". En: *World Net Daily*, 7 de diciembre. http://www.mikenew.com/un_guns.html
- Arias, Oscar (1996). "Prefacio". En: *A Scourge of Guns: The Diffusion of Small Arms and Light Weapons*. Arms Sales Monitoring Project, Federation of American Scientists.
- Ávila, Marianela, Fernando Proaño y Andrés Gómez (2011). "Comparativo". En: *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 10 (septiembre): 136-157.
- Axworthy, Lloyd (2008). "Canada and antipersonnel landmines: The case for human security as a foreign priority". En: *Foreign policy: theories, actors, cases*, editado por Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne. USA: Oxford University Press.
- Ayoob, Mohamed (1997). "Defining Security: A Subaltern Realist Perspective". En: *Critical Security Studies*, editado por Keith Krause y Michael C. Williams. Concepts and Cases. UCL Press.

- Ayoob, Mohamed (2002). "Inequality and theorizing in international relations: the case for subaltern realism". En: *International Studies Review*, 4 (3): 27-48.
- Baldwin, David (1997). "The concept of security". *Review of International Studies* 23: 5-26. British International Studies Association
- Balzacq, Thierry (2010). "The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context". Centre for European Policy Studies, Belgium and Sciences Po Paris.
- Balzacq, Thierry (2011). "A theory of securitization: origins, core assumptions, and variants". En: *Securitization theory: how security problems emerge and dissolve*, Thierry Balzacq. Nueva York: Routledge.
- Benford, Robert y Scott Hunt (1992). "Dramaturgy and Social Movements: The Social Construction and Communication of Power". En: *Sociological Inquiry* 62.
- Bonilla, Adrián (1994). "Modelos de toma de decisiones como discurso político: narcotráfico y seguridad nacional". Ponencia presentada en el Seminario "Posmodernismo y Relaciones Internacionales". Bogotá. Julio de 1994.
- Bonilla, Adrián (2006). "Política exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad". AFESE 44, edición 30 años de aniversario. En: *Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*.
- Bonilla, Adrián (2008). "Ecuador y Estados Unidos: agendas distintas sin confrontación". En: *Una Mirada al Ecuador. Cátedra Ecuador, Fronteras, Vecindad e Integración*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores / Universidad Nacional de Colombia.
- Bob, Clifford (2012). *The Global Right Wing and the Clash of World Politics*. Cambridge University Press.
- Boutwell, Jeffrey, Michael T. Klare y Laura W. Reed (eds.) (1995). *Lethal Commerce: The Global Trade in Small Arms and Light Weapons*. Cambridge: American Academy of Arts and Sciences. <https://goo.gl/Ew9Wpp>
- Boutwell, Jeffrey y Michael Klare (1999). *Light Weapons and Civil Violence. Policy Options for the International Community Project on World Security*. Nueva York: Rockefeller Brothers Fund.
- Boyer, Paul Samuel (1992). *When Time Shall Be No More: Prophecy Belief in Modern American Culture*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brauer, Jurgen (1998). "The Arms Industry in Developing Nations: History and Post-Cold War Assessment". Conferencia *On Military Expenditures in Developing and Emerging Nations*. Londres: Middlesex University, 13-14 de marzo.
- Buvinic, Mayra y Andrew Morrison (2000). "Living in a More Violent World". En: *Foreign Policy* 118 (primavera): 58-72.

- Buzan, Barry (1991). *People, States & Fears: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Harvester Wheatsheat.
- Buzan, Barry, Charles Jones y Richard Little (1993). *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*. Nueva York: Columbia University Press.
- Buzan, Barry, y Ole Wæver (1997). “Slippery? Contradictory? Sociologically Untenable? The Copenhagen School”. En: *Review of International Studies* 23 (2-abril): 241-250. <http://www.jstor.org/stable/20097477>
- Buzan, Barry, Ole Wæver y Jaap de Wilde (1998). “*Security. A New Frame for Analysis*”. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Cabanellas, Guillermo (1963). *Diccionario Militar. Aeronáutico, naval y terrestre*. Tomos I, III y IV. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba.
- Cahn, Anne y Joseph Kruzal (1977). “Arms trade in the 1980’s”. En *Controlling Future Arms Trade*, editado por Anne Cahn, Joseph Kruzal, Peter Dawkins y Jacques Huntzinger. Nueva York: McGraw-Hill Book Company.
- Carpenter R. Charli (2011). “Vetting the Advocacy Agenda: Network Centrality and the Paradox of Weapons Norms”. En: *International Organization*, 65: 69-102. DOI: 10.1017/S0020818310000329
- Castellanos, Julieta (2003). “Las empresas de seguridad privada y las amenazas a la seguridad”. En: VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS. Santiago de Chile, 27 - 30 de octubre. <https://goo.gl/XvVsA3>
- Charrett, Catherine (2009). “A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security International Catalan Institute for Peace”. Institut Català Internacional per la Pau.
- Chong, Dennis y James Druckman (2007). “Framing Theory”. En: *Annual Review of Political Science* 10: 103-126. DE
- CODESARME, Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme (2012^a). *Regulación y lógicas del uso de armas de fuego y municiones*. Caracas: CODESARME/UNES.
- CODESARME (2012b). *Sentido e impacto del uso de armas de fuego en Venezuela*. Caracas: CODESARME/UNES.
- Comisión de la Verdad Ecuador (2010). *Tomo 4 Relatos de Caso. Período 1989-2008*. Quito.
- Cox, Robert (2013). “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales”. En: *Relaciones Internacionales* 24 (octubre 2013-enero 2014). Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) / UAM

- Cox, Robert (2002). "Small Arms and Light Weapons: A Public Health Approach". En: *The Brown Journal of World Affairs*. Spring. Volume IX. Issue 1.
- Cragin, Kim y Bruce Hoffman (2003). *Arms Trafficking and Colombia*. RAND. Edición en PDF.
- Cruz José Miguel (2003). *Armas de Fuego y Violencia*. PNUD y Sociedad Sin Violencia.
file:///Users/xaviercolamarco/Desktop/cmav%20oct%202018/Cruz_2003_armas_de_fuego_y_violencia_completo.pdf
- Dalby, Simon (1997). "Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemmas in Contemporary Security Discourse". En: *Critical Security Studies. Concepts and Cases*, editado por Keith Krause y Michael C. Williams. UCL Press.
- Del Olmo, Rosa (1997). "La conexión criminalidad violenta/drogas ilícitas: una mirada desde la criminología". Universidad Central de Venezuela. <http://e.setodo.com/pravo/8139/index.html>
- Desch, Michael (1993). *When the Third World Matters, Latin America and United States Grand Strategy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Der Ghougassian, 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". En: *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 10: 23-35.
- Der Ghougassian, Khatchik (comp.), Diego M. Fleitas, Pablo Dreyfus, Antonio Rangel Bandeira y Alejandra Otamendi (2007). *Las armas y las víctimas: violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- DeVries Kelly and Robert Douglas Smith (2012). "Medieval Military Technology". University of Toronto Press.
- Dikshit, Prashant (1994). "Proliferation of Small Arms and Minor Weapons". En: *Strategic Analysis* 17 (2): 187-204.
- Donowaki Mitsuro (2004). "Small Arms, Africa and the United Nations (Ten Years of Interaction between Africa and the UN)". En: *The PoA National Reporting Workshop*. 20-21 Mayo. 2004. Nairobi. Kenya. En: <https://goo.gl/5aBnEM>. Acceso el 10 de febrero de 2018.
- Dreyfus, Pablo (2009). "Vino viejo en odres todavía más viejos: Tendencias regionales del Crimen Organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá". En *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung (FES), 175-189.
- Dreyfus, Pablo, Benjamin Lessing y Julio César Purcena (2008). "The Brazilian Small Arms Industry: Legal Production and Trade". En *Brazil: The Arms and the Victims*. 50-93.

- Dougherty, James y Robert Platzgraff (1993). “Teorías en pugna en las relaciones internacionales”. Colección Estudios Internacionales. Primera Edición
- Dubos, Jean-François (1974). *Venta de armas: una política: El escandaloso comercio bélico mundial*. Barcelona: DOPESA.
- Eide, Absjorn (1976). “Proliferation and Trade: The Transfer of Arms to Third World Countries and Their Internal Uses”. En: *International Social Science Journal. The infernal cycle of Armament XXVIII* (2): 307-325.
- Farr, Vanessa, Henri Myrntinen y Albrecht Schnabel (eds.) (2009). *Sexed Pistols: The Gendered Impacts of Small Arms and Light Weapons*. United Nations University.
- Fiças, Vicenç (2000). *Adiós a las armas ligeras: las armas y la cultura de la violencia*. ICARIA.
- Finnemore, Martha y Kathryn Sikkink (1998). “International Norm Dynamics and Political Change”. En: *International Organization* 52 (4): 887-917. <http://www.jstor.org/stable/2601361>
- Franko-Jones, Patrice (1992). *The Brazilian Defense Industry: A Case Study of Public-private Collaboration*. Westview Press.
- FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Secretaría General (2007). *Armas pequeñas y livianas. Una amenaza a la Seguridad Hemisférica*. San José: FLACSO.
- Foucault, Michel (2006). *Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France. 1977-1978*. México: Fondo de Cultura Económica.
- García Gallegos Bertha (2012). La regulación de la seguridad privada en Ecuador: globalización, delincuencia y control civil de las Fuerzas del Estado. *Universitas Revista de Ciencias Sociales y Humanas*. UPS-Ecuador, No. 17, julio-diciembre 2012, pp. 159—179. ISSN 1390-3837.
- García, Denise (2004). “Making New International Norms: The Small Arms Case”. Discussion Paper 2003-13. Belfer Center for Science and International Affairs.
- García, Denise (2006). *Small Arms and Security, New Emerging International Norms*. Routledge.
- García, Denise (2015). “Humanitarian Security Regimes”. *International Affairs* 91 (1-enero): 55-75. DOI: 10.1111/1468-2346.12186.
- García-Peña, Daniel (1995). “Light Weapons and Internal Conflict in Columbia”. En *Lethal Commerce: The Global Trade in Small Arms and Light Weapons*. Cambridge. American Academy of Arts and Sciences. <https://goo.gl/Ew9Wpp>
- Gallie, Walter Bryce (1956). “Essentially Contested Concepts”, Meeting of the Aristotelian Society at 21, Bedford Square, London, W.C.1, on March 12th. <https://goo.gl/sbe3rH>.

- George, Alexander, y Andrew Bennett (2005). "Case Studies and Theory Development in the Social Sciences". BCSIA Studies in International Security.
- Gerring, John (2004). "What Is a Case Study and What Is It Good For?". *The American Political Science Review* 98, (2): 341-54. <http://www.jstor.org/stable/4145316>.
- Godnick, William, y Helena Vásquez (2003). *Small Arms Control in Central America*. Londres: International Alert.
- Godnick, William y Vásquez Helena (2003). "El control de armas pequeñas en América Latina". Serie América Latina No. 1 (marzo).
- Godnick, William (2007). "Consultoría sobre violencia armada y armas pequeñas Informe de línea base. Frontera Norte". Gobierno de Canadá, PNUD. Enero.
- Godnick, William, y Julián Bustamante (2013). "El tráfico de armas de fuego en América Latina y el Caribe: mitos, realidades y vacíos en la agenda internacional de investigación". En: *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2013*, editado por Catalina Niño Guarnizo, 279-308.
- Goetschel, Laurent (1998). "The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe". En: *Small States inside and outside the European Union: Interests and Policies*, editado por Laurent Goetschel, 13-27. EE.UU.: Springer.
- Goose, Stephen D., y Frank Smyth (1994). "Arming Genocide in Rwanda". *Foreign Affairs* 73 (5): 86-96.
- Suzette R. Grillo, Craig S. Stapley & Molly E. Hanna (2006). "Assessing the Small Arms Movement: The trials and tribulations of a transnational network". *Contemporary Security Policy*. DOI: 10.1080/13523260600602354
- Grimmet, Richard (2001). *Conventional Transfers to Developing Nations, 1993-2001*. CRS Report for Congress. August 16.
- Hey, Jeanne (2003). *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. London: Boulder. Lynne Rienner.
- Holtom, Paul, e Irene Pavesi (2017). *Transfers and Transparency*. Ginebra: Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies.
- Hopf, Ted (1998). "The Promise of Constructivism in International Relations Theory". En: *International Security* Vol. 21 No. 1:171-200. <https://goo.gl/uZtCz6>
- HSRP. Human Security Report Project (2008). *Mini Atlas de la Seguridad Humana*. Banco Mundial.
- Hudson, Valerie M (2005). "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations". En: *Foreign Policy Analysis* 1: 1-30. <https://goo.gl/gpyMo7>

- Human Rights Watch (2015). *Mali: Lawlessness, Abuses Imperil Population. Government Needs to Restore Security, Justice System*. En: www.hrw.org/news/2015/04/14/mali-lawlessness-abuses-imperil-population
- Ianni, Octavio (1998). *Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- IANSA, International Action Network on Small Arms (2008). *Mujeres bajo fuego cruzado: ONU RCS 1325 y Armas Pequeñas*. En: www.iansa.org
- ICRC, International Committee of Red Cross (1974). “Conference of Government Experts on the Use of Certain Conventional Weapons. Report of the Work of Experts” Geneva. En: <https://goo.gl/6zNRks>
- ICRC, International Committee of Red Cross (1999). *Arms Availability and the Situation of Civilizans in Armed Conflict*.
- ICRC, International Committee of Red Cross (2010). *Municiones de racimo: ¿Qué son y qué problema plantean?* En: <https://goo.gl/yppcG8>
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos (2017). *Contador Poblacional*. En: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>
- Instituto Sou da Paz (2009). *Valeu a Pena. Sou da Paz: Os Primeiros 10 Anos*. Brasil.
- Jackson, Robert (2003). *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. Nueva York: Oxford University Press.
- Jasjit, Singh (1996). *Light Weapons and International Security*. Delhi: Indian Pugwash and British American Security Information Center.
- Jiménez, Daniela (2017). “El desminado humanitario en el Ecuador: la Convención de Ottawa sobre Minas Antipersonal (1998-2014)”. Tesis de Maestría. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Kaldor, Mary (2003). “The idea of global civil society”. En: *International Affairs* 79 (mayo): 583-59. DOI:10.1111/1468-2346.00324
- Karp, Aaron (1993). “Arming ethnic conflict”. *Arms Control Today* 23 (7).
- Karp, Aaron (1994a). “The Rise of Black and Gray Markets”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 535: 175-189. En: <https://goo.gl/dthBYq>
- Karp, Aaron (1994b). “The Arms Revolution: The Major Impact of Small Arms” *The Washington Quarterly* 17 (4): 65:77. En: <https://goo.gl/Ve6SoQ>
- Karp, Aaron (2009). “Excedentes de armas en América del Sur”. Documento de Trabajo. Small Arms Survey. Instituto Superior de Estudios Internacionales y Desarrollo, Ginebra.

- Karp, Aaron (2012). "Estimated Civilian Gun Ownership". En: *Measurement and Use of Statistical Data to Analyze Small Arms in the Caribbean and Latin America*, 5-6. Mexico: UNODC/ INEGI.
- Kartha, Tara (1993). "Spread of Arms and Instability". En: *Strategic Analysis XVI* (18-noviembre).
- Keck, Margaret, y Kathrin Sikkink (1999). "Transnational advocacy networks in international and regional politics". En: *International Social Science Journal* 51 (marzo): 89-101. DOI:10.1111/1468-2451.00179
- Kessler, Gabriel (2011). "Crimen organizado en América Latina y el Caribe. Ejes de debate sobre narcotráfico, tráfico de armas y de personas". *Cuadernos de Seguridad*. 14 de septiembre. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad.
- Keohane, Robert (1969). "Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics". En: *International Organization* 23 (2): 291-310.
- Keohane, Robert (1986). *Neorealism and Its Critics*. Columbia University Press
- Keene, David y Thomas Mason (2016). *Shall Not Be Infringed: The New Assaults on Your Second Amendment*. United States of America: Skypehorse Publishing.
- Krenn Peter, Paul Kalasus, and Bert Hall (1995). "Material Culture and Military History: Test-Firing Early Modern Small Arms". *Material History Review* 42 (Fall):101-9.
- Kinosian Sarah y Eugenio Weigend (2017). "We are sending guns, crime to Mexico". En: *Los Angeles Times*. 2 de marzo de 2017. <https://goo.gl/XTYmqd>
- Klare, Michael T (1995). "Awash in Armaments: Implications of the Trade Light Weapons". En: *Harvard International Review* 17 No. 1.
- Klare, Michael T (1996). "Light Weapons Diffusion and Global Violence in the Post-Cold War Era". En: *Light Weapons and International Security*, editado por Jasjit Singh. Delhi: Pugwash and British American Security Information Center.
- Klare, Michael, y David Andersen (1996). *A Scourge of Guns: The Diffusion of Small Arms and Light Weapons*. Arms Sales Monitoring Project, Federation of American Scientists.
- Krause, Keith (1995). *Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade*. Cambridge University Press.
- Krause, Keith (2001). "Norm-Building in Security Spaces: The Emergence of the Light Weapons Problematic". *Research Gate*: 1-32. En: <https://goo.gl/e2eT32>
- Krause, Keith (2002). *Multilateral diplomacy, norm building, and UN conferences: the case of small arms and light weapons*. Global Governance.

- Krause, Keith (2007). *Small Arms and Light Weapons: Towards Global Public Policy*. Crisis Working Paper Series. International Peace Academy. En: www.ipacademy.org
- Krause, Keith, y Andrew Latham (1998). “Constructing Non-Proliferation and Arms Control: The Norms of Western Practice”. En: *Contemporary Security Policy* 19 (1): 23-54. DOI: 10.1080/13523269808404178.
- Kopel, David (1993). “Japanese Gun Control”. *Asia Pacific Law Review*. City Polytechnic of Hong Kong. <https://goo.gl/Mu7BJq>
- Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Laffey, Mark, y Jutta Weldes (2004). “Methodological reflections on discourse analysis”. *Qualitative Methods* 2: 28-30.
- Lagos, Marta y Lucía Dammert (2012). *La seguridad ciudadana: el problema principal de América Latina*. Lima: Corporación Latinobarómetro.
- Laurence, Edward (1998). *Light Weapons and Intrastate Conflict Early Warning Factors and Preventative Action*. Washington: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. En: <https://goo.gl/feFhHb>
- Laurence, Edward (2014). “The Small Arms Problem as Arms Control: a Policy-Driven Research Agenda”. En: <https://goo.gl/QOgDBQ>
- Laurence, Edward y Sarah Meek (1996). *The New Field of Micro Disarmement. Addressing the Proliferation and Buildup of Small Arms and Light Weapons*. BICC.
- Laurence, Edward y William Godnick (2001). “Weapons Collection in Central America: El Salvador and Guatemala”. *Faltas y Di Chiaro* III.
- Laurence, Edward y Rachel Sthol (2002). “Making Global Public Policy: The Case of Small Arms and Light Weapons”. *Occasional Paper 7*. Small Arms Survey. En: <https://goo.gl/h1QJIQ>
- Littuma Milton (2013). “Análisis Socioeconómico del Sector Artesanal de Armeros Cooperados en el Cantón Chimbo, Provincia de Bolívar y propuesta de un plan de desarrollo tendiente a mejorar su calidad de vida”. Tesis de grado. Escuela Politécnica del Ejército.
- Louise Christopher (1995). “The social impacts of light weapons availability and proliferation”. *International Alert*. UNRISD. Marzo. ISSN 1012-6511
- Lumpe, Lora y Jeff Dornaski (1998). *The Arms Trade Revealed: A Guide for Investigators and Activists*. Washington: Federation of American Scientists.
- McDonald, Matt (2008). *Securitization and the Construction of Security*. The University of Warwick. En: <http://dx.doi.org/10.1177/1354066108097553>

- McShane, James (1999). "Light Weapons and International Enforcement". En *Light Weapons and Civil Conflict*. New York: Rockefeller Brothers Fund.
- McSweeney, Bill (1996). "Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School". En: *Review of International Studies*, 22: 81-93.
- McSweeney, Bill (1998). "Durkheim and the Copenhagen School: A Response to Buzan and Wæver". En: *Review of International Studies* 24 (1): 137-140. <http://www.jstor.org/stable/20097511>
- McSweeney, Bill (1999). *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*. Cambridge University Press.
- Mendizábal, Rodrigo (1999). "Del análisis del discurso al análisis del contenido". En: Van Dijk T. y Rodrigo Mendizábal. 1999. *Análisis del discurso social y político*. Ediciones Abya-Yala. Ecuador.
- MISC. Ministerio Coordinador de Seguridad (2015). Estadísticas sobre el control de armas en Ecuador. Período 2007-2014. Información no publicada.
- Moreano, Hernán, Claudia Donoso, Daniel Pontón, Jorge Núñez, Andreina Torres, Manuel Dammert (2006). "La situación de las armas de pequeño calibre y la población civil de Ecuador". En: *Boletín Ciudad Segura* 2: 4-9. En: <https://goo.gl/JZ4qsx>
- Muggah, Robert, y Peter Batchelor (2002). *Development Held Hostag: Assessing the Effects of Small Arms on Human Development: A Preliminary Study of the Socio-Economic Impacts Development Linkages of Small Arms Proliferation, Availability and Use*. Nueva York: United Nations Development Program.
- Muggah, Robert (2008). "Introduction. The Emperor's Clothes?". En *Security and Post-conflict Reconstruction: Dealing with fighters in the aftermath of war*. Londres / Nueva York: Routledge.
- Muggah, Robert (2012). *Disrupting Illicit Arms*. En: Infosummit 2012. En: <https://www.youtube.com/watch?v=75E7e2Sew4w>. Consultado el: 10 de junio de 2016.
- Mills, Greg (1994). "Small Arms Control: Some Early Thoughts". En: *African Defense Review* 15 (marzo): 42-54.
- Moon, Bruce E (1983). "The Foreign Policy of the Dependent State". En: *International Studies Quarterly* 27 (3): 315-340. En: <http://www.jstor.org/stable/2600686>
- Morales, Sabina, y Carlos A. Pérez (2014). "Militarización: Una propuesta conceptual basada en el caso mexicano (1995-2012)". Documento de Trabajo No. 2, Open Access Repository En: <https://goo.gl/goW899>
- Naylor R.T (1995). "The Structure and Operation of the Modern Arms Black Market". En *Lethal Commerce: The Global Trade in Small Arms and Light Weapons*, editado por Jeffrey Boutwell Michael Klare y Laura Reed. Cambridge: American Academy of Arts and Sciences. En: www.amacad.org/content/publications/publication.aspx?d=404.

- O'Connell, Robert (1989). *“Of Arms and Men: A History of War, Weapons, and Aggression”*. Oxford University Press.
- O'Dweyer, Diana (2006). “First Landmines, Now Small Arms? The International Campaign to Ban Landmines as a Model for Small Arms Advocacy”. En: *Irish Studies in International Affairs* 17: 77-97.
- Onuf, Nicholas (2002). “Worlds of Our Making: The Strange Career of Constructivism in International Relations”. En: Donald J. Puchala, ed., *Visions of International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Orozco, Gabriel (2006a). “El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de Seguridad”. En: *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 20 (1):141-162.
- ÓTuathail, Gearóid, y John Agnew (1992). “Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning In American Foreign Policy”. *Political Geography* 11 (2). doi.org/10.1016/0962-6298(92)90048-X.
- Páez, Alexei, y Jorge Núñez (2007). “Situación de las Armas Pequeñas y Ligeras en la Región Andina”. En: *Armas pequeñas y livianas, una amenaza a la Seguridad Hemisférica*. Secretaría General de FLACSO.
- Parker, Sarah (2007). “Analysis of States’ Views on an Arms Trade Treaty”. October. UNIDIR.
- Pavesi, Irene (2016). *Transfers and Transparency*. Ginebra: Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies.
- Peters, Rebeca, y Wayne La Pierre (2004). “The Great UN Gun Debate”. Video 0:11. En: <https://goo.gl/v2rF2F>. Acceso el 10 de enero de 2016.
- Peters, Rebeca (2006). “Small Arms and Light Weapons: Making the UN Program of Action Work”. *The Ploughshares Monitor Summer* 27 (2). En: <https://goo.gl/DUxWr6>
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe Armas de Fuego y violencia*.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. En: <https://goo.gl/nmd9aZ>
- Polleta, Francesca (1998). “It was like a Fever.... Narrative and Identity in Social Protest”. *Social Problems* 45 (2): 137-159.
- Posso, Antonio (2004). *Radiografía de una traición*. Quito: Editorial El Conejo.
- Poulton, Robin Edward e Ibrahim ag Youssuf (1998). *A Peace of Timbuktu. Democratic Governance, Development and African Peacemaking*. Ginebra: UNIDIR. United Nations Institute for Disarmament Research.

- Programa Estudios de la Ciudad (2006). “La Situación de Armas de Pequeño Calibre y la Población Civil de Ecuador”. *Boletín Ciudad Segura* 2 (Febrero). FLACSO - Ecuador.
- Prokosch, Eric (1975). “Trends in fragmentation weapons”. *International Review of the Red Cross* 1977 (diciembre). Ginebra.
- RAE, Diccionario de la lengua española (2017). En: <http://dle.rae.es/?id=XTrIaQd>, s.v. “seguridad”.
- Rana, Swadesh (1995). “Small Arms and Intra-State Conflicts”. Research Paper. New York and Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research. En: unidir.org/files/publications/pdfs/small-arms-and-intra-state-conflicts-238.pdf.
- Rescher, Nicholas (1962). “The Revolt against Process”. *Journal of Philosophy* 62: 410–17.
- Rescher, Nicholas (1995). *Process Metaphysics*. Albany: State University of New York Press
- Rogers, Damien (2009). *Postinternationalism and Small Arms Control. Theory, Politics, Security*. Inglaterra / EE.UU.: Ashgate Publishing Limited. Edición en PDF.
- Rothstein, Robert (1976). “Foreign Policy and Development Policy: From Nonalignment to International Class War”. En: *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)*. 52 (1) (163) (enero-marzo):63-103. México. En: <http://www.jstor.org/stable/27739493>.
- Ruggie, John Gerard (1998). *Constructing the world polity: essays on international institutionalization*. Londres: Routledge.
- Russel, Roberto y Juan Gabriel Tokatlián (2003). “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”. En: *Perfiles Latinoamericanos* 21 (diciembre): 159-194. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Saint Pierre, Héctor (2008). *Seguridad y Defensa*. Grupo de Estudios en Defensa y Seguridad (GEDES). UNESP. Sin publicar.
- Sanjurjo, Diego (2016). “La influencia de la posesión civil de armas de fuego en las tasas de homicidio de América Latina y el Caribe”. Documento de Trabajo. Real Instituto El Cano. En: <https://goo.gl/yDdNk5>
- Salomón, Mónica (2002). “La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 56 (enero). En: www.cidob.org/Castellano/Publicaciones/Afers/56_salomon.html
- SIPRI, Stockolm International Peace Research Institute (2017). “Arms Embargoes”. En: <https://goo.gl/hCAAuh>.

- Small Arms Survey (2002a). *A sick or Dying Industry? Products and Producers*. En: “Development Denied”. Chapter 1. Oxford: Oxford University Press
- Small Arms Survey (2002b). *The Legal-Ilicit Link: Global Small Arms Transfers*. En: “Development Denied”. Chapter 3. Oxford: Oxford University Press.
- Small Arms Survey (2010). *Ecuadorian Alternative. Gang Reintegration*. En: “Gangs, Groups and Guns”. Chapter 8. Geneva: Cambridge University Press
- Small Arms Survey (2011). *A Booming Business. Private Security and Small Arms*. En: “States of Security”. Chapter 4. Geneva: Cambridge University Press
- Small Arms Survey (2015). “Documenting Small Arms and Light Weapons: A Basic Guide”. *Issue Brief* No. 14 (julio): 1-12. Oxford: Oxford University Press.
- Small Arms Survey y Conflict Armament Research (2013). *Rebel Forces in Northern Mali. Documented Weapons, Ammunition and Related Material*. Abril 2012-Marzo 2013. OxSmithford: Oxford University Press.
- Smith, Christopher (1993). “Diffusion of Small Arms and Light Weapons in Pakistan and Northern India”. *Defense Studies* 20. September 199 (septiembre).
- Smith, Steve (2000). “The discipline of international relations: still an American social science?”. *The British Journal of Politics & International Relations*, 2: 374–402. DOI:10.1111/1467-856X.00042
- Snow, David, E. Burke Rochford, Steven K. Worden y Robert D. Benford (1986). “Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation”. En: *American Sociological Review* 51 (4-agosto).
- Spencer, Denise (1997). “Demobilization and Reintegration in Central America”. Paper 8. BICC.
- Spinelli, Hugo, Marcio Alazraqui, Gabriela Zunino, Hernán Olaeta Héctor Poggese, Carola Concaro, Sidonie Porterie (2002). “Muertes y Delitos por Armas de fuego en la ciudad Autónoma de Buenos Aires”.
- Stavrianakis, Anna (2010). “Small Arms Control and the Reproduction of Imperial Relations”. *Contemporary Security Policy* 32 (1-abril): 193-214. En: <https://goo.gl/hMiPFT>
- Stavrianakis, Anna (2011). “Small Arms Control and the Reproduction of Imperial Relations”. En: *Contemporary Security Policy* 32 (1).
- Stavrianakis, Anna (2012). “Missing the target: NGOs, global civil society and the arms trade”. En: *Journal of International Relations and Development* 15: 224-249.
- Stavrianakis, Anna, y Jan Selby (eds.) (2012). *Militarism and International Relations: Political Economy, Security, Theory*. Routledge. ISBN 9780415614917
- The Avalon Project Documents in Law History and Diplomacy. En: <https://goo.gl/HrWZ3S>

- Tourinho Peres, María Fernanda (2005). *Summary Report: Firearm-related violence in Brazil: Firearm-related Violence in Brazil*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, Universidad de São Paulo.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2010a). *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Edición en PDF.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2010b). “Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Colombia: Control del Tráfico y Transferencia de Armas de Fuego”. *Sistematización IX Seminario -Taller Nacional*, Santa Marta 25-26 de febrero.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2011). *Global Study on Homicide*. Edición en PDF.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2014). *Global Study on Homicide 2013. Trends, Contexts, Data*. Vienna: UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2015a). *Study on Firearms 2015. A study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms*. Vienna: UNODC.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2015b). “Small Arms, New technologies, and MGE2”. *Second Open-ended Meeting of Governmental Experts under the UNPoA*, New York, 1-5 de junio.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2016). *El Protocolo sobre armas de fuego y el Tratado sobre el comercio de armas: ¿divergencia o complementariedad?* PDF Edition.
- Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (2013). *Revista Comunes. Revista de Seguridad Ciudadana y Pensamiento Crítico* 3 (mayo-octubre). Venezuela
- Van Evera, Stephen (2004). “American Intervention in the Third World: Less Would Be Better”. *Boston Review*. www.bostonreview.net/BR16.5/vanevera.html
- Veloz Tarcisio (2011). “Los armeros de la ciudad de San José de Chimbo ante el derecho constitucional al trabajo”. Tesis de grado. Universidad Estatal de Bolívar.
- Viejo, Raymundo (2008). “Frame Analysis: Encuadre teórico, operacionalización empírica, líneas de investigación”. Seminario IGOP – Barcelona. 30 de junio de 2008.
- Wæver, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup y Pierre Lemaitre (1993). En: *Identity migration and the new security agenda in Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Wæver, Ole (1995). “Securitization and Desecuritization”. En *On Security*, editado por Ronnie D. Lipschutz, 46-87. Nueva York: Columbia University Press.
- Walker, Rob (1993). *Inside/outside: international relations as political theory*. 24. Cambridge University Press.

- Walker, Carlos (2014). "Notes from Meeting with Carlos Walker". Documento no publicado. Entrevista realizada por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Walt, Stephen M (1987). *The Origins of Alliances*. Ítaca / Londres: Cornell University Press.
- Walt, Stephen M (1991). "The Renaissance of Security Studies". *International Studies Quarterly* 35 (2): 211-39. DOI:10.2307/2600471.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Columbia University.
- Waszink, Camila, SAND y BICC (2001). "Central America: A proving ground for the OAS firearms instruments". En *Tackling the Small Arms Problem: Multilateral Measures and Initiatives*. Small Arms Survey. Oxford: Oxford University Press.
- Wendt, Alexander E (1987). "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory". En: *International Organization* 41 (3). En: <http://www.jstor.org/stable/2706749>
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. University Press Cambridge.
- Wendt, Alexander (2005). "La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder". En: *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 1 (marzo). En: www.relacionesinternacionales.info 1.
- Westad, Odd Arne (2005). *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*. Cambridge University Press.
- Williams, Michael (2003). "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics". En: *International Studies Quarterly* 47 (4): 511-531. En: <https://goo.gl/GZ8mfw>
- Wolfers, Arnold (1952). "'National Security' as an Ambiguous Symbol". *Political Science Quarterly* 67 (4-diciembre). Yale Law School.
- Wohlforth, William, Richard Little, Stuart Kaufman, David Kang, Charles Jones, Victoria Tin-Bor Hui, Arthur Eckstein, Daniel Deudney y William Brenner. (2007). "Testing balance-of-power theory in world history". En: *European Journal of International Relations* 13 (2): 155-185.

Normativa Internacional

- CAN, Comunidad Andina (2002). Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa se la Comunidad Andina. “Compromiso de Lima. Carta Andina Para la Paz y la Seguridad: Limitación y Control de los Gastos destinados a la Defensa Externa”. SG/419
- CAN, Comunidad Andina (1989). “Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación”.
- CAN, Comunidad Andina. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (2003). “Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos”. Decisión 552.
- Consejo Legislativo de los Estados Unidos de América (2018). “Arms Export Control Act”. Public Law 90–629. As Amended Through P.L. 115–232, Enacted August 13, 2018. En: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Arms%20Export%20Control%20Act.pdf>
- MERCOSUR. Mercado Común del Sur (1998). Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados. MERCOSUR/CMC/DEC No. 7/98
- MERCOSUR. Mercado Común del Sur (2004). Decisión: “Memorándum de Entendimiento para el Intercambio de Información sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales relacionados entre los Estados partes del Mercosur”. CMC N° 15/04
- OEA, Organización de Estados Americanos (1990). “Declaración y Programa de Acción de Ixtapa”. Ixtapa, México, 20 de abril.
- OEA, Organización de Estados Americanos (1995). Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. “Tratado Marco para la Seguridad Democrática en América Central”.
- OEA, Organización de Estados Americanos (1997). “Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados”. AG/RES. 1445
- OEA, Organización de Estados Americanos. Secretaría General (1997). “Reglamento Modelo para el Control del Tráfico Internacional de Armas de Fuego, sus Partes y Componentes y Municiones”.
- OEA, Organización de Estados Americanos (2005). “Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en Materia de Transferencia de Armas, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados”
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (1966). “Tratado de Prohibición Completa de Armas Nucleares”.

- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (1992). “Una Agenda para la Paz”. A/47/277/s/24111
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (1994a). Resolución: “Desarme General y Completo. Prohibición del vertimiento de desechos radiactivos”. A/RES/49/75.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (1994b). “Informe de la Reunión Preparatoria Regional de Asia y el Pacífico para el Noveno Congreso de la Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente”. A/CONF.169/RPM.1/Rev.1
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (1994c). “Informe de la Reunión Preparatoria de Asia Occidental para el Noveno congreso de la Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente”. A/CONF.169/RPM.5.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (1995a). Resolución: “Desarme General y Completo a Ensayos Nucleares”. A/RES/50/70.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General y Security Council (1995). “Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth Anniversary of the United Nations”. A/50/60 S/1995/1
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (1996). Resolución: “Asistencia a los Estados para detener la circulación ilícita de armas de pequeño calibre y proceder a su recolección”. A/C.1/51/L.35
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (1997). “Desarme General y Completo: Armas Pequeñas: Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre armas pequeñas”. A/52/298
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (1998). “Fabricación y Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Sus Partes y Componentes y Municiones”. A/AC/254/7
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General y Consejo de Seguridad (1998a). Resolución: “Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África”. A/52/871- S/1998/318.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General y Consejo de Seguridad (1998b). “Declaración sobre la suspensión de la importación, la exportación y la fabricación de armas ligeras en África occidental”. A/53/763- S/1998/1194.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (1998c). *Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*. New York: ONU A/CONF.192/15
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (2000). Código Internacional de Conducta de Transferencia de Armas. A/54/766

- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (2001). Resolución: “Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”. A/RES/55/255
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (2010). “Lista preliminar anotada de temas que se incluirán en el programa provisional del sexagésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General”. A/65/100.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General (2013). Resolución: “El Tratado sobre el Comercio de Armas”. A/RES/67/234.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. ECOSOC. Consejo Económico y Social. (1996). “Medidas para el Control de las Armas de Fuego”. E/CN.15/1996/14
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. ECOSOC. Consejo Económico y Social. (1997). “Reforma de la Justicia Penal y Fortalecimiento de Instituciones Jurídicas: Medidas para el Control de las Armas de Fuego”. E/CN.15/1997/4
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. ECOSOC. Consejo Económico y Social. (2001). “Proyecto de Planes de Acción para la aplicación en el período 2001-2005 de la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI”. E/CN.15/2001/5
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (1999). “Quincuagésimo Cuarto Período de Sesiones”. S/PV.4048.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (2001). *Elementos para el debate abierto sobre la cuestión de las armas pequeñas*. S/2001/732:2
- ONU, Organización de las Naciones Unidas (1972). “Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción”.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas (1980). “Convención sobre Ciertas Armas Convencionales”.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas (1995). “Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente”. A/CONF.169/16/Rev.1
- ONU, Organización de las Naciones Unidas (1997). “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción.” (Tratado de Ottawa)
- ONU, Organización de las Naciones Unidas (2001). “Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos”. A/CONF.192/15
- ONU, Organización de las Naciones Unidas (2004). “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos”.

ONU, Organización de las Naciones Unidas (2006). “Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos”.

Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela. Venezuela (2011). Gaceta Oficial. N° 39.673 del 13 de mayo.

OPAQ, Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (1993) “Convención sobre Armas Químicas”.

Parlamento Latinoamericano (2008). “Ley Marco sobre Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados”.

SICA, Sistema de la Integración Centroamericana (1995). “Tratado Marco para la Seguridad Democrática en América Central”.

SICA, Sistema de la Integración Centroamericana (2003). “Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras” (CASAC).

SICA, Sistema de la Integración Centroamericana (2005). “Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en materia de transferencia de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados”.

UNESCO (1954). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la Cultura. “Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado”.

Normativa nacional

Comisión de la Verdad Ecuador (2010). Informe. Tomo 4. Relatos de Caso. Período 1989-2008. Páginas. 51-53.

Corte Constitucional. (2010). Demanda de inconstitucionalidad en contra del Acuerdo 654.

Registro Oficial Suplemento 217. 18 de junio de 2010.

Corte Constitucional (2012). Pronunciamiento sobre demanda de inconstitucionalidad contra el Acuerdo Ministerial 654. Registro Oficial 714. 31 de mayo de 2012

Decreto Ejecutivo 238. 14 de junio de 1999. Registro Oficial 211.

Decreto Ejecutivo 701. 25 de junio de 2015. Registro Oficial 537.

Ecuador. Mecanismo de Evaluación Multilateral (1999-2000). CICAD.

Ecuador. Mecanismo de Evaluación Multilateral (2001-2002). CICAD.

Ecuador. Mecanismo de Evaluación Multilateral (2003-2004). CICAD.

Ecuador. Mecanismo de Evaluación Multilateral (2005-2006). CICAD.

Ecuador. Mecanismo de Evaluación Multilateral (2009). CICAD.

Ecuador. Mecanismo de Evaluación Multilateral (2012). CICAD.

Ecuador. Mecanismo de Evaluación Multilateral (2014). CICAD.

Ley de fabricación, importación, exportación, tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios. 7 de noviembre de 1980. Registro Oficial 311. Decreto Supremo 3757.

Ley de fabricación, importación, exportación, tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios. 7 de mayo de 1992. Registro Oficial 930. Decreto Ley de Emergencia No. 2.

Ley de fabricación, importación, exportación, tenencia, y tráfico de armas, municiones, explosivos. 15 de julio de 1963. Registro Oficial 4. Decreto Supremo 20.

Ley Reformativa de Régimen Tributario. 29 de diciembre de 2007. Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 242.

Ministerio Coordinador de la Seguridad (2017). Bases de datos sobre permisos de porte y tenencia de armas en Ecuador.

Ministerio de Defensa Nacional (2006). *Libro Blanco de la Defensa*

Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos (2009). Acuerdo Interministerial 001. 30 de junio de 2009

MIDENA. Ministerio de Defensa Nacional (2002). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*

MIDENA. Ministerio de Defensa Nacional (2006). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*.

Ministerio de Defensa Nacional (2007). Acuerdo Ministerial 619. 27 de junio de 2007. Registro Oficial 114.

Ministerio de Defensa Nacional (2009). Acuerdo Ministerial No. 654. 06 de mayo de 2009. Orden General Ministerial No. 086

Ministerio de Defensa Nacional (2011). Acuerdo Ministerial 1407. Publicado el 22 de noviembre de 2011.

Ministerio de Defensa Nacional (2011). Decreto Ministerial 749. 28 de abril de 2011.

Ministerio de Defensa Nacional (2012). Acuerdo Ministerial No. 118. 03 de julio de 2012

Ministerio de Defensa Nacional (2013). Acuerdo Ministerial No. 282 Registro Oficial 109. 25 de octubre de 2013

Ministerio de Defensa Nacional (2015). Acuerdo Ministerial No. 167. Registro Oficial. 553. 28 de julio de 2015

Plan Andino para la Prevención del Tráfico Ilícito de Armas. Suscrito el 11 de marzo de 2003. Registro Oficial 161 de 03 de septiembre de 2003.

Reglamento a la ley de fabricación, importación, exportación, comercialización, y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios. 06 de septiembre de 1994. Registro Oficial 520.

Reglamento a la ley de fabricación, importación, exportación, comercialización, y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios. 27 de marzo de 1997. Registro Oficial 31.

Entrevistas

Peters, Rebecca. (ex - presidenta de IANSA). Entrevista realizada por Carla Álvarez. 3 de agosto de 2017 (anexo 1).

Gualdemar Jiménez (exsecretario de CLAVE y miembro del Servicio de Paz y Justicia - Ecuador). Entrevista realizada por Carla Álvarez. 24 de abril de 2016 (anexo 2)

César Marín (negociador del Tratado de Comercio de Armas y miembro de Amnistía Internacional). Entrevista realizada por Carla Álvarez. 17 de octubre de 2016 (anexo 3)

Jesper Wiklund (extesorero de la fundación sueca SweFOR). Entrevista realizada por Carla Álvarez. 25 de enero de 2016 (anexo 4).

Gabriel Compte (ex subsecretario de Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de Argentina). Entrevista escrita, realizada por Carla Álvarez. 24 de octubre de 2016 (anexo 5)

Gustavo Larrea (exministro de Gobierno de Ecuador). Entrevista realizada por Carla Álvarez. 15 de diciembre de 2015 (anexo 6).

Fernando Luque (consejero de la Embajada del Ecuador en Nueva York, Estados Unidos. Responsable de los asuntos de desarme ante la ONU). Realizada el 15 de diciembre de 2016 (anexo 7)

María Luisa Vera. exmiembro del Equipo Técnico de Control de Armas por parte del Ministerio Coordinador de Seguridad del Ecuador. Entrevista realizada el 16 de julio de 2015. (anexo 8)

ANEXOS

Anexo 1.

Entrevista a Rebecca Peters (exdirectora de IANSA).
Realizada el 4 de agosto de 2017

Carla Álvarez: ¿Cuál crees que es el problema principal que tienen la región latinoamericana con respecto a las armas de fuego?

Rebecca Peters: El crimen organizado es un problema muy grande, pero eso es un problema importante dentro del punto de vista de las instituciones oficiales y de las organizaciones internacionales. Pero menos importancia se da a la violencia armada cotidiana común, que no es organizada, y justamente viene eso desde los gobiernos y las instituciones internacionales. Los datos son poco confiables, por ejemplo, a veces salen con que hay miles de pandillas o miles de miembros de pandillas en tal y tal país, pero no hay datos reales para saber. Para mí, viviendo en Guatemala, la violencia parece ser el problema principal de las armas de fuego. Aunque comúnmente se habla de las maras, el impacto en la vida de las personas es más del lado de la violencia desorganizada.

Carla Álvarez: ¿Cuál crees que es la dimensión del problema que presentan las municiones? Es decir, ¿qué tan grave es el problema de las municiones en América Latina?

Rebecca Peters: Pues siempre decimos que es importante controlar las municiones, porque las personas dicen que sin las municiones las armas no hacen daño. Yo no comparto para nada esa opinión porque bien sabemos que en la mayoría de casos de violencia a mano armada, nunca se dispara el arma. La gran mayoría de la violencia con armas de fuego viene de personas que te están amenazando y que te dicen “dame tu celular”, “abre la caja fuerte”, “ahora te voy a violar” o lo que sea. En la gran mayoría de casos no se dispara el arma; si el arma venía armada o si estaba cargada o no, o si había municiones o no, la víctima nunca lo sabe. El impacto psicológico, económico de ese secuestro, de esa violación, de ese robo es igual a que si el arma hubiera estado realmente cargada, es igual a si había municiones. Entonces para mí no es verdad, para

nada, eso de que sin municiones las armas no son peligrosas. Claro, son las municiones las que logran que el arma haga el daño físico que hace. Claro que hay que controlar las municiones y la disponibilidad de las municiones tiene un gran impacto en... por ejemplo en EE.UU. las municiones no se controlan para nada, hay estados en los que tienes que tener licencia o que existen algunos controles en la venta de armas, pero las municiones están completamente descontroladas, se los compra en supermercados, en ferreterías, en lo que sea; el problema ahí es que si una persona tiene un arma ilegal, el hecho de que las municiones estén disponibles y a libertad, te quita ese nivel de control. En países como Australia no puedes comprar municiones sino tienes una licencia para portar un arma y solo puedes comprar municiones para el arma que aparece en tu licencia. Eso quiere decir que si tu arma es ilegal, tienes dificultad de comprar municiones para esa arma.

En general me parece que en América Latina las armas mismas están tan disponibles que el tema de control de municiones no es tan importante como el tema de control de armas. Parece increíble, por ejemplo, la ley de Guatemala dice que puedes comprar 500 municiones al mes... ¿En qué situación una persona puede comprar 500 municiones al mes? Y creo que eso es por cada arma. Eso es una invitación a los criminales o a una persona que trafique municiones. Yo no entiendo cómo a los países no se les ocurrió no controlar las municiones. Me parece que las municiones sí son un problema importante. Pero en una situación donde las armas están tan disponibles me parece que sí es secundario el tema de las municiones. No sé si completé la pregunta.

Carla Álvarez: Perfectamente. Me estás dando otras lecturas distintas a preguntas convencionales. Mi siguiente pregunta es: la violencia armada en Asia parecería ser menos relevante que la violencia armada en América Latina -con armas de fuego-, ¿es real o es una impresión?, ¿sabes a qué se debe eso?

Rebecca Peters: Es verdad, en Asia los niveles de violencia armada son mucho menores. Todavía tienen violencia, como la de género y cosas así. Pero la diferencia con la violencia armada es que, si puedes tener niveles muy altos de violencia, sin la implicación de armas de fuego, las víctimas tienen más posibilidades de sobrevivir. La cosa es que la presencia del arma de fuego, no tanto comparada con bombas y granadas o cosas así, sino comparado con otro tipo de violencia, la presencia del arma de fuego

hace que la persona esté más expuesta a la muerte. Entonces, en Asia hay menos violencia por armas de fuego, y aunque haya mucha violencia es menos frecuente que sea letal. Y ¿por qué hay menos violencia por armas de fuego? Es porque en cierta medida siguen siendo dictaduras militares: se prohíben absolutamente las armas de fuego. Todavía ahora en China, en Japón, en Malasia, en muchos países de Asia, es prohibido absolutamente tener armas de fuego. El tema de tenerlas prohibido quiere decir que no hay armas legales. Todos los Gobiernos que mantenían un control militar absoluto tenían muchas desventajas con respecto a los derechos humanos... pero al menos hay esta buena consecuencia. Ahora lo que sí vemos es que en los países en los que había un fuerte control de armas está instaurada una cultura de no usar armas de fuego: la gente no demanda armas. Parece que Hawái y en algunos lugares de Estados Unidos, los polígonos hacen mucho negocio con los turistas japoneses que les encanta disparar porque en Japón en ningún lugar se puede disparar, no se pueden tener armas, pero a los japoneses les encanta toda esa cultura de las películas violentas. Vi una gran cantidad de japoneses que les encantaba disparar en los Estados Unidos y pensé “como que los japoneses tienen un gran amor por las armas”. ¡Qué bueno que están prohibidas en Japón!

Carla Álvarez: Hay un debate sobre las ventajas y desventajas de haber firmado el tratado de comercio de armas. Incluso en América Latina no todos los países se han incorporado voluntariamente. Ecuador es uno de ellos y hay algunos comentarios bastante convincentes, que no son del todo locos como para rechazar el tratado de comercio de armas. Quisiera saber qué dices tú sobre cuáles son las principales fortalezas de este tratado.

Rebecca Peters: ¿De por qué deberían firmar el tratado? Yo tuve mucho liderazgo en la campaña de sociedad civil para que se firmara el tratado, pero al final el contenido para mí es un poco más simbólico, porque al final dice que los países exportadores tienen que pensar y tomar una decisión sobre si, utilizando las exportaciones de armas, van a violar los derechos humanos. Finalmente, el interés del país exportador es vender las armas, entonces está requiriendo una autorregulación de los países exportadores que hasta ahora no ha habido ninguna decisión de no exportar armas por asuntos del tratado. Y, en general, ¿cómo los países exportadores van a rechazar las solicitudes de armas? Este tipo de tratado tiene un impacto a nivel del ambiente, porque crea una nueva norma

internacional, y puede darse el caso que algunos países, por ejemplo, Guatemala, que no es exportador pero sí es un país de tránsito, decidiera permitir el tránsito de armas porque, en la opinión de Guatemala, es mejor tener el dinero que rechazar la solicitud. Otros países pueden decirle a Guatemala “ahora te vamos a sancionar, o no te vamos”... Es una manera de facilitar la presión de la comunidad internacional. Me parece que la presión de la comunidad internacional es más efectiva que ratificar o firmar un documento. Fue la primera vez que se hizo la conexión entre la prohibición de armas y las violaciones de derechos humanos y eso fue un gran avance para reconocer que los países, o las personas que entregan las herramientas que participan en las violaciones de derechos humanos, son responsables en cierta medida. Pero no tengo mucha confianza en que el tratado vaya a reducir las violaciones a los derechos humanos.

Las razones en contra de ratificar... yo siento que los países que no han ratificado... Bueno los Estados Unidos no ratifica porque piensan que en cualquier momento pueden hacer lo que les da la gana, claro, ellos son el país más importante del mundo... Igual, Estados Unidos es el único país que no ratificó la convención sobre los derechos de los niños, por ejemplo. Antes era Estados Unidos y Somalia... y ahora creo que Somalia ratificó. Pero los otros países que están en contra es más por una cuestión ideológica. En Naciones Unidas, Ecuador, Venezuela, Cuba y Nicaragua regularmente se oponen a cualquier cosa que apoyan la mayoría de los Estados y es como para decir “nosotros somos importantes”, “ustedes no nos pueden presionar”, parecen niños. Se buscan hacer declaraciones regionales como de un grupo de países, porque eso ahorra tiempo para que no sea cada país haciendo su declaración de cinco minutos y puede ser una declaración regional que cubre treinta países, entonces se ahorra un montón de tiempo y también porque la declaración por parte de un grupo de países es más fuerte. Da más confianza. Una vez hace algunos años se buscaba hacer una declaración, no sé si del Mercosur o de la región latinoamericana -tal vez era la región entera-, y hablaban de la importancia de controlar las armas y de respetar los derechos humanos y el imperio de la ley. El representante de Venezuela dijo: “Nosotros estamos en contra de cualquier imperio” porque somos antiimperialistas [risas]. Lo mismo pasa con Israel, Egipto, Corea del Norte, y, de hecho, a veces se quedan Israel y Egipto en el mismo lado porque los dos se están oponiendo a la mayoría para demostrar que tienen cierta independencia de decisión. Uno debería buscar la mejor salida pero por lo general en cuestiones diplomáticas se quedan en situaciones burdas. Yo siento que en el tratado de comercio

de armas muchos países han tomado decisiones que no tienen mucho sentido, aunque yo no tenga mucha confianza en dicho tratado.

Lo que siempre apuntamos es con respecto a la producción de las minas antipersonales. Los países que son los principales productores de minas como Estados Unidos, Francia, no ratificaron el tratado contra las minas y era porque se sentían regañados y porque no querían ir en contra de las empresas que fabrican las minas y dan muchas donaciones a los políticos. Pero el impacto fue, como la mayoría de los países en el mundo ratificó el tratado, aunque los países que eran los principales productores no ratificaron, se quedaron sin clientes para comprar sus minas. El resultado final fue que las minas quedaron como elementos que están siendo fabricados por el Talibán y grupos afines. No es necesario que los mayores productores ratifiquen los tratados porque el impacto en el mercado tiene un impacto cultural y diplomático. Entonces eso como en contradicción del pesimismo que tenemos sobre el tratado de comercio de armas y creo que tenemos que estar a favor de aquello que ayude aunque sea un poco a reducir la industria internacional de las armas.

Carla Álvarez: También quería preguntarte sobre el rol de las ONG en América Latina y también en la construcción del tratado del comercio de armas. ¿Cuál es tu opinión con respecto a lo que hacen y cómo han influido?

Rebecca Peters: Yo creo que el tema del tratado y el control de armas en general en América Latina no es un tema que se ha logrado realizar a través de grandes campañas masivas, populares. En Brasil hubo un par de manifestaciones para poder reformar la ley de armas. Pero en general el control de armas no es un tema que moviliza a la gente. Lo que hay en América Latina son varias ONG que son como investigadores o con conexiones con universidades. En América Latina, lo que vi cuando era la directora de IANSA, una de las cosas que vi era que las ONG en general estaban alineadas con algún partido político. No sé cómo pasa eso. En la red, por ejemplo, había peleas entre dos ONG dentro de un país por estar alineadas con distintos partidos políticos; se quejaban con nosotros, nosotros como la red mundial, decían “no vayan con esa otra ONG porque está alineada con tal partido”. Y eso pasó en varios países de Sudamérica. Igual en México pasa eso. ¿Reconoces ese fenómeno?

Carla Álvarez: Sí, y no solo entre las ONG sino en la sociedad en general.

Rebecca Peters: El sector de la sociedad en América Latina que participa en las organizaciones de la sociedad civil es un sector que tiene más recursos económicos. También está presente la falta de información. Hay más cuestiones teóricas. La cosa de ir y recoger, contar los muertos, las armas, analizar los aspectos más básicos no se hace porque la gente resulta ser demasiado importante, todos son abogados...

Pero lo bueno es que en la Sociedad Civil de América Latina, muchos de los líderes tienen a sus familiares y compañeros en los altos rangos de los partidos políticos y, de hecho, en el Gobierno. Yo veo que es una influencia importante, porque la distancia entre la oficina del ministro hasta la oficina del director de la ONG muchas veces es muy corta, se conocen de la universidad, viven en el mismo barrio, sus niños van a la misma escuela...

Pienso que la sociedad civil sí ha influido mucho en esto porque apoya en el proceso de tomar una buena decisión. En América Latina la sociedad civil tiene muy buena relación con sus Gobiernos... muchas veces tiene, conocimientos que le sirve al Gobierno. En Guatemala hay una ONG que se llama IEPADES, que tiene que ver con toda la política de la prevención y del control de armas con el Gobierno guatemalteco, porque en el Gobierno falta gente que tenga conocimiento, tienen una mentalidad marcial y policíaca, y el tema de la prevención no la entienden. Esta ONG ha sido muy influyente y no por hacer campañas grandes en las calles, sino por reunirse con los funcionarios relevantes y ayudarles a ver cuál sería la mejor decisión a tomar.

Carla Álvarez: Tengo un comentario ahí a ver qué opinas. Yo comparto plenamente lo que tú dices, que la sociedad civil puede susurrar al oído a los Gobiernos, pero, por otra parte, pienso que la sociedad civil no ha hecho un trabajo de base como para cambiar la violencia que existe.

Rebecca Peters: Sí, estoy de acuerdo. No han hecho ese trabajo

Carla Álvarez: Creo que las sociedades no se regulan por ley sino por un cambio cultural y eso no se ha logrado.

Rebecca Peters: Y también porque en América Latina, como en muchos otros lugares, hay una gran brecha entre la capital y las áreas rurales. Por ejemplo, hay áreas en Guatemala donde es absolutamente normal que todos los varones vayan armados y también en esas áreas hay mucha violencia armada y la gente piensa que eso responde a accidentes, y no, más bien deben enfocarse en el hecho de que no se debería ir armado. Eso creo que es igual en otros países donde el Estado está muy concentrado en la capital, mientras que el resto del país no interesa; y también porque no tienen una presencia activa de votantes. En el tema cultural, por ejemplo aquí en Guatemala hay unos anuncios en Navidad sobre todo en los buses, dicen: “No regales juguetes bélicos”. También en la cuestión de disparos al aire. En algunos países, también en el Medio Oriente, hay una cosa muy grande con respecto a los disparos al aire en Navidad y en Año Nuevo. Y aunque la gente que dispara al aire no está produciendo conflicto, ya está celebrando su gran alegría festiva, es parte de esa misma cultura que acepta las heridas y las muertes por armas de fuego. En ese tema la sociedad civil ha hecho campañas sobre armas de fuego en eventos de fin de año, tomando conciencia de que si una bala va para arriba, va a venir hacia abajo, y creo que solo en esos temas de días de fiesta hay un poco de evidencia que sí han conseguido cierto nivel de conciencia en el cambio de comportamiento de los disparos al aire, pero se ha hecho poquísimo trabajo en el hecho de cambiar la cultura de andar armado o de resolver los problemas de conflictos con armas de fuego. Ese no es el tipo de trabajo que hacen los abogados, las ONG, los tanques de pensamiento.

Carla Álvarez: Ya que mencionas a las ONG, tengo la impresión de que en otros países fuera de la región latinoamericana, principalmente en Estados Unidos y en Europa, hay una relación más fluida entre las ONG y las universidades, y creo que en América Latina hay una especie de fragmentación en ese sentido. No sé qué opinas sobre esto.

Rebecca Peters: Sí, ya que lo mencionas... Estoy de acuerdo con eso... Yo siento que tal vez en América Latina los académicos... Es un esfuerzo enorme llegar a un puesto académico, entonces me pregunto a veces si los académicos en América Latina como que no quieren ensuciarse los pies. La división es más fuerte en otras regiones. Yo soy parte de un grupo coordinado por la oficina de Naciones Unidas sobre la droga y la

delincuencia: UNODC, en Viena, Austria. Es un protocolo de los más antiguos, del 2001, ellos están comenzando a coordinar un esfuerzo para tratar de poner, de insertar el tema de armas de fuego, violencia armada, en los currículums de las universidades a nivel mundial. Ellos hicieron como un sondeo inicial donde estaban viendo el tráfico de armas, el tráfico de personas, lavado de dinero y corrupción, o algo así, entonces hicieron un estudio en las universidades de todo el mundo a ver cuántas enseñaban algo sobre esos temas, y, por ejemplo, en el tema de corrupción eran como 1500 cursos universitarios que tenían contenidos sobre el programa de corrupción, prevención de corrupción y todo eso; igual muchos sobre tema de drogas, bastantes sobre el tema de tráfico de personas y eran como 16 en el mundo que enseñaban algo sobre armas. Era increíblemente bajo el número. Pedí la lista.

Yo conozco varias universidades que sí enseñan algo sobre el tema de armas y no constaban en la lista, así que se ve que el estudio no era tan completo, pero tomando eso en cuenta, la verdad es que poquísimas universidades en el mundo tienen investigaciones que han estado tratando el tema de control de armas, tráfico de armas, violencia armada, etc., pero casi en ninguna universidad del mundo se enseña algo sobre ese tema, entonces me parece que los temas de armas de fuego están muy afuera de las universidades.

Me parece increíble que en América Latina la violencia, la delincuencia, la violencia armada siempre surgen entre las primeras dos principales preocupaciones de la gente... Y todos dicen en las Naciones Unidas, “¡Wow! la carga económica que resulta de la violencia, cuánto están perdiendo en producto interno bruto a causa del tema de la violencia, blablablá”, pero eso no se traduce a políticas o programas o inversión o recursos, no sé, de alguna manera de se reconoce aunque todo el mundo señale los grandes problemas de la violencia armada, eso no se traduce en soluciones.

Carla Álvarez: También quería consultarte respecto a cómo ves el tema del financiamiento a las ONG latinoamericanas que se dedican a violencia armada y control de armas de fuego.

Rebecca Peters: Básicamente no hay acceso al tema del financiamiento, yo tengo la impresión de que en América Latina no hay fundaciones, sé que en Brasil hay una, en

ningún otro país conozco fundaciones filantrópicas que puedan ser fuentes de recursos de trabajo. En Brasil, siendo una economía tan enorme hay una facilidad, por ejemplo: cuando había una gran campaña para reformar las leyes, varias empresas privadas, como diarios y televisión, financiaron, no solo prestaron servicios sino que pusieron dinero para financiar actividades de sociedad civil para la campaña. Pero en otros países yo no creo que eso suceda, entonces las organizaciones de sociedad civil tienen que estar siempre buscando dinero, y siempre es un problema requerir dinero de sectores internacionales porque va a reflejar de una forma u otra los intereses de afuera.

Por ejemplo en Europa, la sociedad civil es financiada por los Gobiernos europeos, pero en Brasil los gobiernos a nivel del estado de Río de Janeiro y de Sao Paulo financiaron trabajo de sociedad civil. El Gobierno de Guatemala definitivamente no financiaría nada de sociedad civil en ningún tema, y no creo que en otros países el Gobierno reconozca algún tipo de actividad o de trabajo significativo para con la sociedad civil.

Carla Álvarez: He visto que el trabajo sobre violencia armada en América Latina es bastante más reciente que en otras regiones del mundo. De hecho, CLAVE se formó muchísimo después de IANSA. Yo quería saber a qué le atribuirías el surgimiento de una red como CLAVE. ¿Cuál es el momento en que este interés aparece?

Rebecca Peters: CLAVE se lanzó en el 2006, ¿verdad?

Carla Álvarez: 2004, me parece.

Rebecca Peters: Depende. Hubo varios lanzamientos. Una cosa es el tema de dinero: para tener una reunión donde podían reunirse varias organizaciones y decir “Ok! formemos una red regional”... Eso fue posible por una ONG de Suecia que puso el dinero porque dentro de la región no había recursos para hacerlo y como siempre se requiere de una reunión para lanzar una cosa. Aunque ahora que hay menos recursos y que el internet es mucho mejor, puede ser que se puedan hacer cosas sin reuniones. Nuestra idea desde IANSA era que debíamos tener redes regionales. Todas las ONG que trabajaban para la prevención de violencia armada y control de armas deberían ser miembros de esa red regional, pero CLAVE dijo: “No, solo vamos a permitir a ciertas

organizaciones como miembros”, inmediatamente excluyendo a montones de miembros. IANSA tenía varios miembros en América Latina. En otros lugares, África por ejemplo, todos los miembros que trabajan en el tema en los países de África Occidental se pusieron en la lista y se denominó algo así como la Red de África Occidental, y de alguna manera encontraron recursos para tener reuniones, etc. Eso me pareció raro con CLAVE porque querían tener básicamente un miembro de cada país siendo esta la región más violenta del mundo -hay justificaciones de sobra para tener varios grupos en cada país que consten como miembros de la red regional-.

La primera reunión de CLAVE fue en el 2006 en Colombia, y hubo un momento extraño donde los grupos en Colombia se encontraban muy polarizados y había algunas quejas y rechazos en contra de la presencia de ciertos grupos. Yo les expliqué cómo funcionaba IANSA y había una reunión en Naciones Unidas sobre el programa de revisión de armas ligeras. Yo dije que estábamos esperando la mayor cantidad de grupos posible de nuestra red para influir en las posiciones de gobiernos, etc., y algunos grupos colombianos dijeron: “nosotros no hablamos con el Gobierno”, lo cual representó una posición infantil. Hoy en día en Colombia los grupos presentan una mejor madurez, pero esa cosa de CLAVE de no ser inclusivos siempre me pareció una debilidad.

En América Latina es difícil conseguir recursos, pero en África es aún más difícil, entonces tal vez en las otras regiones la gente está más desesperada, no tiene el lujo de decidir con quién trabajar y con quién no; sienten que la urgencia del tema es tan alta que hay que juntarse con quien sea.

Carla Álvarez: También puede ser que esta manera de expresarse sea el resultado de acciones principistas o poco pragmáticas, no hay una claridad del objetivo, a veces los latinoamericanos tendemos a perder el objetivo de lo que hacemos.

Rebecca Peters: El problema es un problema multidimensional: un grupo que tiende a trabajar problemas jurídicos porque resulta muy importante; igual, un grupo que quiere trabajar en el tema de jóvenes para desviarlos de la delincuencia resulta también muy importante. Hay tantas dimensiones que para solucionar el problema hay que sumar a grupos que trabajan las distintas dimensiones, me parece que ese purismo socava las posibilidades de tener éxito.

El NRA tiene su oficina para América Latina en Perú, ¿sabes eso? Nosotros cuando íbamos a la ONU, había un momento donde las ONG hacían una presentación, en el lobby proarmas, nosotros le dábamos menos tiempo, y por muchos años hablaban solo en inglés... Al principio solo había gringos, después... hay un alemán que tiene una fábrica de armas en Alemania y tiene un acento bastante fuerte cuando habla inglés, es como un alemán de caricatura, con bigote y todo. En el lobby proarmas llegaban gringos, a veces un canadiense y un fabricante de armas europeo, pero siempre hablando en inglés. Hace un par de años tuvieron alguien por primera vez hablando en otro idioma. En sociedad civil nosotros siempre llegamos y hablamos en los cinco idiomas oficiales de Naciones Unidas. IANSA siempre habla en los cinco idiomas en todas sus presentaciones para fortalecer la idea de que nosotros somos diversos, tenemos gente negra, tenemos mujeres... Entonces era un contraste muy fuerte con el lobby proarmas porque eran hombres blancos, gringos. Desde hace tres años vienen siempre con una mujer que habla sobre (siendo mujer y vulnerable) cuán importante era para ella sentirse protegida con un arma. Hace dos años por primera vez tuvieron alguien hablando en español... Es este tipo peruano... Se llama Coalición de Armas Legales en Latinoamérica o algo así... El tipo es loco, está como repitiendo el discurso de la asociación de rifle de Estados Unidos... Es un peligro para nosotros cuando el lobby proarmas se dé cuenta de que hay unas regiones en el mundo sobre las que puede influir.

Carla Álvarez: Justo eso te quería preguntar... Yo sé que el lobby proarmas ha tenido influencia en América Latina, pero ¿qué ha ocurrido en Asia?

Rebecca Peters: En la India hay un grupo que se denomina como la Asociación... Tal vez se llame la Asociación de Rifle de India, o algo así... Pero son más dueños, no son tanto los fabricantes. En Asia los fabricantes de armas son como parte del Gobierno, empresas donde sus dueños resultan ser las Fuerzas Armadas, excepto en China, donde hay empresas grandes privadas y del Estado. En Asia producen armas pero las venden en Europa porque es prohibido comprar en su propio país las mismas armas que se fabrica.

Lo que te iba a decir es que yo estoy un poco decepcionada con CLAVE, porque a CLAVE no le preocupó que el lobby proarmas abriera su sucursal en América Latina... también porque CLAVE ahora no tiene dinero, no tiene como la capacidad, pero bueno, me pareció que hubiera sido un momento importante como para que la sociedad civil en América Latina se pusiera a hablar con sus Gobiernos para que se pueda confrontar a este enemigo en común. La falta de recursos es muchas veces un problema...

Carla Álvarez: Ahora voy a cambiarte un poco el tema de América Latina y hacerte mi penúltima pregunta: hay gente o análisis que hablan de que el discurso a favor del control de armas no ha sido lo suficientemente claro o contundente, que el discurso no ha llegado con claridad a la sociedad y que eso no ha generado las suficientes adhesiones... Hay gente que dice que el discurso procontrol de armas es bastante más débil que el discurso proprohibición de minas antipersonales. No sé qué opinas al respecto.

Rebecca Peters: Es más complicado con las armas porque no hay, por ejemplo, una Asociación Nacional de Minas Antipersonales promoviendo el uso recreacional de las minas antipersonales... El hecho de que hay una idea legítima de que hay temas para deporte y de que también de que las armas ayudan a proteger a la familia, eso no aplica a las minas antipersonales... En ningún país van a prohibir absolutamente las armas de fuego, tienes no solo una Fuerza Armada y una Policía en los Gobiernos sino que, en la mayoría de los países, hay una idea generalizada sobre el uso legítimo de armas, al menos para los cazadores, las áreas rurales. El hecho de que en principio haya estos usos legítimos de armas de fuego complica la cosa, entonces se convierte en una discusión sobre que no es tanto las armas sino las personas, que las armas si están en mano de las buenas personas es una cosa buena, eso es lo que dice el lobby proarmas y que las personas del lobby proarmas son personas buenas. Las personas individualmente pensamos que todos somos responsables, todos tenemos familia, todos tememos a los ladrones.

En la Universidad de Harvard, en la Facultad de Salud Pública, se hizo un sondeo por teléfono o algo así, y les preguntaban a las personas si, al tener sus vecinos armas en su casa, les hacía sentir su vecindario más seguro. A nadie le gustó la idea de que sus vecinos tuvieran armas. La segunda pregunta fue: "Si usted tuviera un arma en su casa,

¿haría a la vecindad más segura?”. La mayoría de personas decían que sí. O sea, así somos los humanos, pensamos que somos confiables pero los otros no... Todos nos emborrachamos, nos ponemos celosos, la novia nos deja, perdemos el trabajo, tenemos depresión, nos peleamos con la gente... Teniendo armas en nuestra casa los ladrones pueden entrar y salir armados... Si tan solo ese tema pudiera hacer que la gente entienda, así como por qué tienes que vacunar a los niños, por qué tienes que lavarte las manos... y esto último ha sido un esfuerzo muy grande a nivel mundial. Cambiar el comportamiento de las personas. Pero nunca se ha hecho algo parecido en el tema de la tenencia de armas.

Carla Álvarez: ¿Qué me podrías decir respecto al problema de armas en Ecuador?, ¿tienes alguna idea?

Rebecca Peters: Ecuador me parece que es uno de los países con menos nivel de violencia armada, ¿verdad?

Carla Álvarez: Más o menos. Yo tengo la tesis de que es una falsa publicidad o un imaginario propio. Tenemos indicadores muy elevados de violencia, y es algo de lo que nadie habla, el Gobierno no asume, la violencia doméstica es muy muy fuerte. Responde más o lo que queremos creer sobre nosotros mismos “somos un país pacífico comparado con países como Colombia o Perú”.

Rebecca Peters: Comparado con Australia, o algo así, los índices son más altos.

Carla Álvarez: Incluso más altos que en Perú. No estamos hablando de una sociedad pacífica. Tenemos niveles epidémicos de violencia.

Rebecca Peters: También es una cosa con los gobiernos muy ideológicos que a veces suprimen información o no ayudan en la recaudación de información. En este momento no se me ocurre nada sobre el tema en Ecuador. Una cosa que a veces nos ha servido para tener indicadores en el tema de la violencia contra la mujer, no sé si en Ecuador haya organizaciones que tienen contacto con mujeres que han sido víctimas de violencia.

Carla Álvarez: Sí, hay muchas.

Rebecca Peters: Porque lo que hemos hecho es pedirles a esas organizaciones que hagan como una pequeña encuesta con las mujeres, preguntarles si la persona que les agredió tiene un arma o si en algún momento tuvieron miedo de una posible agresión con arma de fuego. Lo que sabemos es que a veces un hombre tiene un arma y a pesar de que no te ha apuntado, vos sabes que la tiene y solo sabiéndolo sirve como una fuente de amenaza. No tiene que mostrar el arma, es disuasivo. Un estudio canadiense me dio esta idea. Por ejemplo, el hombre saca el arma para limpiarla después de una discusión en casa, se sienta en la mesa de la cocina a limpiar su arma, es una manera de anunciarse y amedrentar, y a veces a través de las organizaciones de mujeres, se puede, y aunque no sea un estudio formal, puede servir como un indicador del peligro que existe.

Agradecimientos y fin de la entrevista

Anexo 2

Entrevista a Gualdemar Jiménez (exsecretario de la Coalición Latino Americana contra la Violencia Armada, y miembro del Servicio de Paz y Justicia, Ecuador).

Realizada el 24 de abril de 2016.

Carla Álvarez: ¿La academia latinoamericana se ha preocupado por los problemas relacionados con las armas de fuego? ¿Cuál ha sido su aporte?

Gualdemar Jiménez: Yo creo que el vínculo que ha habido con la academia es muy débil. Tal vez Colombia con la Universidad Javeriana por medio de... -no me acuerdo de la organización- hizo algo, intentó hacer algo porque uno de los investigadores es profesor de la universidad. Aquí en Ecuador, FLACSO trabajó el tema pero no trabajó con sociedad civil, lo trabajó solo desde la academia. Creo que eso responde también a que las organizaciones lo que buscaban era desde una lógica, claro está del control, pero de una lógica más de “preocuparnos por los muertos”, una lógica más social. Por eso las organizaciones ponen mucho énfasis en cómo ponemos regulaciones, en cómo visibilizamos las víctimas, que es la base de las organizaciones porque lo que luchan es para, además de construir una sociedad que esté en paz, lo que buscan es reducir las víctimas que hay, y la lógica de reducir víctimas es que hay un mejor control del Estado a las armas de fuego. Por eso también es la lógica de por qué ponen tanto énfasis a las armas ilegales o que están al margen de la ley porque son esas las que más delitos cometen, se podría decir, entonces por ahí va el discurso de sociedad civil. En cambio, yo creo que en la academia el discurso va por otro lado.

Carla Álvarez: ¿Hay un divorcio de intereses entre la academia y la sociedad civil?

Gualdemar Jiménez: Puede ser, porque las organizaciones, en todos los temas -este no es la excepción-, investigan y analizan lo que puntualmente les puede dar un resultado. Si yo quiero que Ecuador vote a favor de ese acto tengo que demostrarle al Ecuador por qué es bueno eso, entonces voy a investigar sobre los flujos de armas, tengo que investigar de dónde vienen las armas, porque mi interés es que Ecuador firme. Si quiero que Ecuador fortalezca sus fronteras, voy a investigar el cruce de armas por medio de las fronteras. Eso es lo que hacen las organizaciones, y mucho investigan con respecto a violencia, y con respecto a los muertos a causa de armas de fuego. La academia no

necesariamente hace eso. La academia investiga por la necesidad de conocer, de saber pero no necesariamente le va a dar un resultado político a su investigación.

Carla Álvarez: La pregunta que sigue me parece que está, de alguna manera, resuelta ya, pero la voy a plantear de todos modos para ver si la puedes complementar. Yo me preguntaba qué relación existe entre las universidades y las ONG en América Latina, ¿interactúan?

Gualdemar Jiménez: Muy poco. Creo que en general es muy poco en muchos temas, pero en este específico yo creo que no hay casi relación.

Carla Álvarez: En esa revisión de la literatura que yo he hecho y te he mostrado, los filtros me han permitido ver varias cosas interesantes. Una de ellas es que la mayor cantidad de literatura está producida por un reducido grupo de investigadores. Es decir, puedes ver que se repiten mucho los nombres de Robert Muggah, Pablo Dreyfus -que ya murió-, Diego Fleitas, Katherine Aguirre, William Godnick, que son los que monopolizan la mayor cantidad de temas. La pregunta concreta es: ¿por qué hay tan pocos autores tratando estos temas?

Gualdemar Jiménez: La razón es lógica, las organizaciones no tienen investigadores. Una de las deficiencias de las organizaciones es su formación de investigadores. Entre tener que hacer el lobby político, el activismo social y tener que investigar, se vuelve imposible. Las organizaciones ponen mucho énfasis en el lobby, ponen mucho énfasis en la acción social, y en la investigación. Se limitan a una recopilación de información que no necesariamente pasa a ser procesada por ellos mismos, sino que dan a otro a que lo haga. Y esa es por debilidad institucional.

Carla Álvarez: Falta de recursos... ¿económicos?

Gualdemar Jiménez: Y muchas veces técnicos también, de formación en investigación.

Carla Álvarez: CLAVE nace en el 2004. Después del PoA, después del Firearms Protocol, después de IANSA. ¿Cuál es el contexto histórico-político?, ¿qué es lo

que pasaba alrededor del mundo para que se le ocurra a CLAVE surgir, organizarse?

Gualdemar Jiménez: CLAVE surge con un aporte directo de los suecos, y nace porque en América Latina no se hablaba de una manera organizada sobre el tema de armas, todo venía de un discurso de afuera. Entonces con la necesidad de que América Latina tenga una voz propia nace CLAVE.

Carla Álvarez: En el 2001 ocurrió el ataque de las Torres Gemelas, y eso cambió muchísimo las políticas de seguridad y vino un endurecimiento de las mismas. ¿Hay algo en el contexto al respecto, alguna reacción de Estados Unidos, alguna política que motivó a CLAVE, o fue el vacío de discusión nada más?

Gualdemar Jiménez: Fue el vacío de discusión directo, nada más. Porque además Estados Unidos no influye en CLAVE, más bien los que influyen son los suecos.

Carla Álvarez: Ahora, ¿quiénes son los mentores? ¿Me puedes dar nombres relevantes de entre los suecos o de entre los latinoamericanos? ¿Hay gente que podemos identificar como los mentores?

Gualdemar Jiménez: Nombres no me acuerdo mucho en realidad, pero como organizaciones fueron Souda Paz y Viva Río, Fundación Arias. De nombres, que me acuerde, está Gabriel Conte, sobre todo, y me parece que de Argentina fue ... -no me acuerdo la organización-, fueron el primer grupo directivo, porque también dentro del grupo directivo había gente que había hecho investigación en América Latina sobre armas. Estaba Godnick, que está ahorita en Naciones Unidas; el español Daniel Luz, y Martín Apiazola. Daniel estaba en Viva Río, si mal no recuerdo, y Martín estaba en el sur con alguna organización que es de gente que estuvo en el inicio con CLAVE. Y es impresionante, porque Daniel está trabajando temas de armas y no lo hace con sociedad civil. Yo creo que intervienen mucho los celos personales, porque si yo soy el único que maneja el tema, nunca me va a faltar trabajo, pero si él se abre mucho a sociedad civil... Muchas veces le dijimos “hagamos algo con CLAVE y la sociedad civil” y dijo “sí, claro”, pero nunca se hizo.

Carla Álvarez: ¿Qué proceso siguió CLAVE para su conformación? ¿Cómo es su historia?

Gualdemar Jiménez: Hubo una reunión... yo creo que fue en Panamá... no recuerdo muy bien. Y ahí se discutió la necesidad de una confluencia latinoamericana.

Asistieron todas las organizaciones que tú tienes en la lista. Ahí algo que hay que tener claro es que en CLAVE hay organizaciones que tienen mucha más fuerza que otras. Las fuertes de cajón son Brasil y Argentina, y Centroamérica con Arias. Esas son las organizaciones que logran mover CLAVE. Si ellas no están, CLAVE realmente no funciona porque ellos son los que gestionan, tienen recursos, los que pueden gestionar cosas. Ellas, más una organización de cada país, constituimos esa vez CLAVE, empezamos a funcionar solamente haciendo una Carta de Intención diciendo que yo me acojo a los principios de CLAVE y quiero ser parte. Eso hace unos cuatro años se volvió a pedir la reconfirmación de que son miembros de CLAVE y tenías que firmar una carta igual y activar uno de los ejes de clave, los ejes de clave eran: legislación internacional -ATT-, investigación y acción social, es decir campañas que tenía que ver con educación. Entonces la incidencia internacional, que es legislación y lobby internacional, quien pesa ahí son las organizaciones grandes. Las pequeñas íbamos a apoyar, no tienes mucho peso, y la mayoría hacían campañas, entonces por eso también la deficiencia en investigación.

Originalmente CLAVE se reunía cada seis meses... había plata para capacitación y para un montón de cosas.

Carla Álvarez: ¿Quién estaba financiando esto?

Gualdemar Jiménez: Los suecos.

Carla Álvarez: ¿Incluso la primera reunión?

Gualdemar Jiménez: Todas, desde que funcionó. Además, los suecos salieron apenas hace dos años.

Carla Álvarez: ¿Por qué salieron?

Gualdemar Jiménez: Por la restricción económica ya no tenía mucha razón de ser y ellos ponían la fuerza, si no me equivoco, hay una para África.

Carla Álvarez: ¿Quiénes son los suecos?

Gualdemar Jiménez: ASDI y SweFOR. La primera financia a SweFOR, y SweFOR financia a CLAVE. ASDI es la gran instancia de Gobierno que financia a las demás.

Carla Álvarez: ¿Cuándo se dejan de reunir? ¿Hay un cansancio sobre el tema o hay una falta de recursos?

Gualdemar Jiménez: Falta de recursos en realidad, porque, claro, después nos empezamos a reunir una vez al año y a hacer más cosas virtuales, ahí se levantó una información sobre la situación de las legislaciones locales, se levantó un estudio sobre el impacto en salud, pero fue un estudio que no se publicó siquiera porque no fue muy bueno, de ahí salió la propuesta de la Ley Marco, algunas cosas se hicieron, virtualmente. Pero claro, el ya no verte causa un problema en la red, ya no había tantos recursos...

Carla Álvarez: ¿Cuándo viene este relajamiento de la red?, ¿podrías ubicarla en el tiempo?

Gualdemar Jiménez: Claro, fue hace cuatro años.

Carla Álvarez: Es decir, se firmó la ATT...

Gualdemar Jiménez: Y bajó la intensidad. Pero también es porque paralelamente se crea otra red.

Carla Álvarez: ¿Qué red se creó?

Gualdemar Jiménez: Es una red que no es de organizaciones sino de personas...

Carla Álvarez: ¿De dónde es?

Gualdemar Jiménez: Es regional. Pía también es parte de esa organización, que es como punto de contacto en Argentina. Tienen gente en Argentina, en Guatemala, en Venezuela...

Carla Álvarez: ¿SEHLAC?

Gualdemar Jiménez: Sí. SEHLAC es una organización que enrola algunas personas de CLAVE, pero no como instituciones sino como personas.

Carla Álvarez: ¿Y por qué nace esta red?, ¿tienes una idea?

Gualdemar Jiménez: Te voy a dar mi versión. Había un grupo de gente que trabajábamos el tema de minas antipersonales, hacíamos los informes y todo. Después los recursos para minas fue mucho más débil, entonces, por ejemplo, el informe de Ecuador ya no se hacía en Ecuador, se hacía en Canadá, y así se fueron reduciendo. Claro, cuando ya no hay recursos, dan la vuelta y empiezan a buscar otro espacio donde insertarse. Algunos se insertan en el tema de armas, otros se insertan en el tema de armas nucleares. Los que se insertan en armas en América Latina ninguno logra insertarse en CLAVE, casi ninguno. Creo que solo Ecuador, que se trabajaba el tema antimilitarista. De ahí, ninguna se inserta en CLAVE. Entonces construyen algo paralelo, que es el SEHLAC.

Carla Álvarez: ¿Por qué no se insertaron en CLAVE?

Gualdemar Jiménez: Porque no tenían la necesidad. Después de que se les acaba minas buscan qué hacer y ahí se insertan en Guatemala: Mayda, quien trabaja el tema de armas pero es una consultora. En Chile es otra consultora. En Argentina por lo menos tiene una organización. En Venezuela estaba Maya, que es de Amnistía Internacional, y así. En Ecuador una vez invitaron a alguien que no me acuerdo, pero como vez es con personas individuales y no colectivas. Como persona individual te pagaban con recursos

para que investigues o consultes o hagas cosas, les salía más fácil que a CLAVE que tenía que tener organizaciones.

Carla Álvarez: ¿Cuál es la novedad de SEHLAC?

Gualdemar Jiménez: Yo no le veo ninguna novedad.

Carla Álvarez: ¿Cuál es el punto o qué es lo novedoso de CLAVE?

Gualdemar Jiménez: Lo novedoso de CLAVE es, primero, que está constituido por organizaciones. Muy pocos espacios colectivos están constituidos por organizaciones. Y lo otro es que se intentaba tener presencia en toda la región. Y se intentaba trabajar el tema de armas desde la perspectiva de paz y derecho. No es solamente el control de armas por control de armas, sino de hechos y de construcción de comunidad. En cambio, SEHLAC, hay que reducir los muertos porque nadie te va a financiar para tener muertos en la calle, pero no hay una visión filosófica detrás de eso. Y no digo que sea malo, por último es gente que investiga y hace sus cosas, pero...

Carla Álvarez: ¿Entonces crees que hay una cierta competencia?

Gualdemar Jiménez: Claro que sí.

Carla Álvarez: IANSA es la voz de la sociedad civil en materia de violencia armada, ¿CLAVE puede ser la voz de la sociedad civil latinoamericana?

Gualdemar Jiménez: Nosotros somos IANSA en América Latina, por eso IANSA nunca tuvo fuerza en América Latina, éramos nosotros. Un amigo decía que IANSA era nuestra madre. Ellos nos ayudaban mucho, no con recursos económicos sino con el tema de gente cuando viajaba. Desde pagar pasajes para que la gente asista a eventos, viáticos, ellos nunca tuvieron grupos de IANSA en América Latina, éramos nosotros. Más bien cuando entra Control Arms, ahí le desarma a IANSA porque le quita el financiamiento y Control Arms ya empieza a tener organizaciones locales en América Latina.

Carla Álvarez: No conozco muy bien Control Arms, ¿Control Arms de dónde es?

Gualdemar Jiménez: Creo que es en Estados Unidos donde se maneja eso. Tienen plata de Oxfam y de algunos países europeos. Cuando salen, salen con una fuerza muy grande, hace unos seis años.

IANSA tiene mucha más tradición. IANSA también fue financiada por los suecos. Era un espacio con mucho más democrático. Rebecca Peters, que era la coordinadora, se esforzaba por dirigir eso. Cuando sale Rebeca también hay un sacudón en IANSA porque sin Rebeca se acaban los recursos, y no es que no hay recursos en el tema de armas, no hay recursos en IANSA porque Control Arms se lleva muchísimo del presupuesto, Oxfam deja de financiar a terceros y ellos mismos empiezan a hacer las cosas. Entonces los recursos se limitan demasiado y ahí le debilitan a IANSA.

Carla Álvarez: ¿Por qué sale Control Arms si ya había IANSA?

Gualdemar Jiménez: Porque en Control Arms se reciclan mucha gente de minas antipersonales. Cuando se reciclan ahí, se reciclan con los contactos de los recursos. En Control Arms el discurso es muy fuerte: “Cuba, Venezuela, Irán, Irak no quieren el convenio, China...” y le dan mucha mierda a los países. Pero no cuestionan a Estados Unidos, por ejemplo, ¿por qué Estados Unidos no firma ningún tratado? Y alguna vez cuando dijimos “Estados Unidos” se hicieron los pendejos porque el financiamiento viene de ahí. Yo creo que sí hay una mirada mucho más norcentrista.

Carla Álvarez: ¿Cuál es la principal preocupación de CLAVE respecto a las armas de fuego? Tú me dijiste que se repite bien, la agenda está centrada e: la legislación internacional y el ATT; investigación, campañas y educación. ¿Algo más?

Gualdemar Jiménez: Eso es.

Carla Álvarez: Respecto a las campañas, ¿Puedes recordar alguna importante?

Gualdemar Jiménez: Las campañas fuertes que se hacían era con el tema de visibilización del problema de armas y del tema de juguete bélico, por ejemplo.

Carla Álvarez: ¿Alguna organización, algún ejemplo?

Gualdemar Jiménez: Ecuador tenía una campaña grande en contra del juguete bélico. Guatemala también. Panamá, Honduras.

Carla Álvarez: ¿Alguna campaña brasileña?

Gualdemar Jiménez: Brasil es un conjunto aparte. Brasil tenía una campaña interesante que era “si tienes un arma, la tienes chiquita”. Que era una campaña que buscaba discutir el tema de la construcción de la masculinidad, entonces Brasil pone mucha fuerza en eso, lo que pasa es que Brasil también... ellos hacen el plebiscito...

Carla Álvarez: En Río de Janeiro...

Gualdemar Jiménez: Y pierden... Pero después de muchos años de haber logrado el tema de prohibición de armas, ellos terminan aceptando el plebiscito para que la gente decida. Un error terrible. Y perdieron. Eso fue un golpe muy fuerte para Brasil porque eso le llevó a volver a discutir el tema de legislación.

Carla Álvarez: ¿Entonces fue un retroceso?

Gualdemar Jiménez: Claro, fue un retroceso, por ejemplo el año pasado el Bruno me decía: “Queremos que haya un control sobre las armas que fabrica Brasil”, porque hay un problema en la región, que son las fábricas de Brasil y las fábricas argentinas. Argentina tiene una fama muy buena por las compañías de recolección de armas en la sociedad civil que para mí es lindísimo, pero es el tiro al aire más grande que se puede hacer. Si vos tienes fábrica de construcción de armas en Brasil y cada dos años recoges a la sociedad civil es como chatarrizar para que compren carros nuevos. En el carro está bien, pero en las armas no. Ese es el problema en Argentina, si no hay un control de la reducción de producción, porque no sirve de nada sacar un millón de armas del mercado, si fabrico un millón más. O sea, no hiciste nada.

Entonces, lo que estás haciendo al sacar las armas es no saturar el mercado, no estás teniendo una visión de control realmente. No estás teniendo una visión de buscar otras alternativas a la violencia que parte de conflictos. Y Brasil, entonces, una vez que pierden el plebiscito, que fue un golpe muy fuerte para las organizaciones en Brasil, empieza nuevamente a replantearse esas campañas educativas. Pero también a cabildear con sus coidearios, con sus asambleístas, con su congreso, porque Brasil es una voz muy fuerte en la región, lo que diga Brasil muchos países van a terminar apoyando.

Carla Álvarez: Ok. Justo yo quería ponerte el tema de Brasil, porque Brasil es uno de los principales productores de armas del mundo y el mercado de armas en América Latina, el consumo está creciendo también, entonces, ¿por qué las ONG latinoamericanas no hablan claramente sobre la necesidad del control de la producción de armas de los países latinoamericanos? Porque Brasil está entre los 16 mayores productores de armas pequeñas del mundo y tienes otros medianos: México, Argentina, Chile, inclusive entre productores de armas y municiones. ¿Por qué no hay esa discusión fuertemente planteada?

Gualdemar Jiménez: Yo creo que es una debilidad, es igual como por qué no discutir la producción sueca. Los suecos son de los más grandes productores de armas y accesorios militares, si no me equivoco es el segundo o tercero en el mundo. Y ellos son los que financian las campañas en contra del Tratado de Armas, yo creo que ahí hay una debilidad política de decir las cosas. Es como cuando uno está en los Estados Unidos, en las Naciones Unidas y empiezan a echarle mierda a Corea porque puede desatar la tercera guerra mundial y vos le dices “pero si Estados Unidos bombardea a todo el mundo” y te dicen “ay ya, qué exagerado eres”.

No sé si me hago entender. Lo que pasa es que aquí quién puede evidenciar eso, sería bueno que sea una reflexión de las organizaciones locales de esos países donde no hay mucho esa reflexión. Y cuando los otros países reflexionan sobre ese tema no te dan el valor o la importancia que merece.

Carla Álvarez: Pero, y también es interesante que tú tengas tanto interés en el mercado ilícito, todos sabemos y la mayor cantidad de publicaciones cuentan que el mercado ilícito se nutre del mercado legal y el mercado legal se nutre de la

producción, y solo se critica a lo que genera menos recursos o a lo que es lo más marginal dentro de un mercado más grande.

Gualdemar Jiménez: Es que se busca que se regule desde la legislación local y desde el TCA porque si tú tienes una mayor regulación, por eso el SERPAJ estaba tan interesado al inicio en ingresar porque a nosotros no nos interesaba solamente que regulen la producción sino que baje la producción.

Carla Álvarez: Claro, porque regular la producción es casi ser consecuente con esa industria, y reconocer que está bien, que es una actividad productiva más y punto. O sea, no estás haciendo ningún aporte sustancial.

Ahora, ¿cuál es el rol de la sociedad civil latinoamericana en la construcción de la política internacional, específicamente regional de control de armas de fuego? Yo te hago esta pregunta porque CLAVE nace después de los dos acuerdos, del Protocolo de Armas de Fuego y del PoA, en el 2004 para la discusión con el ATT, pero, en el medio de esto, ¿en qué ha contribuido específicamente?

Gualdemar Jiménez: Yo creo que el premio Nobel Oscar Arias jugó un papel importante. Entonces por medio de él yo creo que la sociedad civil latinoamericana empezó a hablar. Oscar Arias puso la discusión sobre la mesa. Eso y ahí las organizaciones participaban y discutían. Cuando era la reunión del MERCOSUR del grupo permanente de armas, la sociedad civil tiene un espacio, que por lo general son organizaciones de clave que plantean qué se debería hacer, cómo se debería hacer y siempre han influido en esos espacios. Aquí hace años atrás, específicamente en la época de Lucio y un poquito antes, se lograba pedir que se hagan evaluaciones del acuerdo 552 y más de una vez se lo hizo.

Parte de la exigencia de las organizaciones de la sociedad civil fue el que se busque una medida regional estándar sobre control, permisos y todo de armas. Se supone que UN-LIREC capacitaba a los países para hacer eso. Nunca se terminó de hacer, pero era una exigencia de sociedad civil. Pero ahí fue un fiasco porque UN-LIREC entra a capacitar y no cuenta con la sociedad civil y empiezan a trabajar solitos. Porque hay ese miedo de que sociedad civil te quite protagonismo.

Carla Álvarez: Entonces está burocratizándose...

Gualdemar Jiménez: Claro, especialmente desde Naciones Unidas y ciertas organizaciones internacionales, UN-LIREC no trabaja con ninguna organización de sociedad civil, ¡ninguna! O sea, Bill porque el Bill es muy buena onda pero de ahí no. Claro, y él fue el que le educó a Daniel Luz se puede decir en tema de armas. Después no fueron, necesariamente, muy correctos con Bill.

Carla Álvarez: ¿Tú crees que efectivamente ha habido una incidencia, influencia, participación de la de la sociedad civil en los mecanismos de control?

Gualdemar Jiménez: Sí, yo creo que sí. Por ejemplo, Argentina es el primer país que hace la campaña de recolección de armas en un municipio pequeño de Mendoza, con Gabriel Conte, y eso es lo que empujó a que se construya RENAR. Y, claro, es lo que lleva a la discusión del MERCOSUR sobre el tema de armas y tener un grupo permanente de armas. Sí hay una influencia. Aquí yo creo que en el Pacto Andino también hubo cierta influencia pero ya en los últimos años es nula, casi nula. En Centroamérica hay la Comunidad Centroamericana donde uno de los puntos de discusión es el de armas, donde es la sociedad andina la que ha influido.

Lo que yo creo que falta mucho, en realidad, es que la sociedad civil se queda en temas de cabildeo. Entonces esos eventos donde participan ministros, y se habla de las ideas pero el rato de ya tomarse una política y no se hace evaluaciones, no se hace seguimientos eso yo creo que le falta a sociedad civil, ser más sostenida en el trabajo. Porque tú llegas y logras tener la misma 552 y después, claro, por falta de recursos de las organizaciones, no puedes hacer seguimiento.

En Ecuador se llegó hasta plantear el grupo focal del acuerdo 552, que se hizo con Cancillería y SERPAJ y otra organización más, participamos de esos espacios. Pero después ya con el cambio de gobierno todo se fue debilitando y ya. De ahí asumió Michelle y dejó casi a un lado la participación de la sociedad civil, o sea hacía que participes pero no; o sea, antes no es que vos decidías, es decir estabas en la misma mesa y podías decir lo que querías y decías y planteabas. En Ecuador nunca fue una fuerza brutal, siempre fue débil pero en los últimos años también corresponde con el

debilitamiento de las organizaciones de la sociedad civil. Entonces, como se han hecho cada vez más débiles, su influencia en ciertos temas pierde. Entonces tú valoras y dices “voy a trabajar el tema de armas” o das de comer a los niños pobres. No me alcanza para las dos. Y eso es lo que ha pasado.

Carla Álvarez: **¿Cuál es el principal foro de intervención de CLAVE? Sé que ya lo respondiste antes, pero ¿dónde querían poner su voz? ¿Cuál era su principal objetivo de incidencia?**

Gualdemar Jiménez: Bueno, el principal era el TCA. Por eso se participaba mucho ahí y los otros eran los espacios regionales, como el Pacto Andino, MERCOSUR y la Comunidad Centroamericana.

Carla Álvarez: **¿Podrías describir la función de los Gobiernos latinoamericanos frente al control de armas?**

Gualdemar Jiménez: Aquí hay una discusión compleja y vos tienes dos o tres grupos. Hay unos que han tenido una actividad muy fuerte y muy importante como Uruguay y Argentina, especialmente Uruguay, el Canciller encabezó toda la discusión en el TCA, no me acuerdo el nombre y también con una persona de Cancillería mexicana, ellos eran los que más impulsaban la discusión en América Latina. Es un grupo fuerte. De ahí tienes países que se dejan llevar por la corriente. Y hay otros, como Colombia, que le interesaba por su conflicto.

Carla Álvarez: **Bueno, pero históricamente ha sido activo Colombia.**

Gualdemar Jiménez: Claro, pero por su conflicto... de ahí tienes Perú...

Carla Álvarez: **Pero ¿qué de malo le ves? O sea, ¿por qué “por su conflicto”?**

Gualdemar Jiménez: Ah... siempre uno de los problemas que tiene Colombia es que colombianizan toda la discusión, entonces no ven a la región como región. Entonces, por ejemplo, el tema del control de armas le interesaba porque no querían que les metan

armas en su país, cuando no necesariamente ellos están viviendo ese conflicto porque todo el mundo les fue a vender armas. A eso me refiero.

Y lo otro es el bloque del ALBA, que es Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Venezuela, que son como muy reacios al TCA y son reacios desde un discurso que a mí no me acaba de convencer, porque es un discurso de soberanía.

Carla Álvarez: Pero el discurso soberanista es complicado, pero tiene argumentos...

Gualdemar Jiménez: Claro, pero yo no puedo ser soberano cuando estoy diciéndoles a los rusos que vengan a poner una base militar en mi país.

Carla Álvarez: Pero, desde el punto de vista más político, como siendo abogado del diablo, ninguna política exterior tiene coherencia. O sea, los brasileños tienen un montón de campañas pero siguen produciendo como locos, los argentinos también...

Gualdemar Jiménez: Exacto, justo por eso, porque Nicaragua, Venezuela, Ecuador y Bolivia no son productores, o sea en realidad son los países que menos tienen que perder por el TCA.

Carla Álvarez: Pero esa es una mirada. La otra mirada es que como el TCA controla todas las armas, también son los países que más desarmados pueden estar. Son más vulnerables a una invasión, a un ataque como el de Angostura.

Gualdemar Jiménez: Yo creo que es un discurso... para ser muy sincero, un discurso vacío porque si te pones a ver qué capacidad tienes de resistir, lo que sería mejor para ti alinearte a una propuesta internacional que te permite resolver algunos conflictos...

Carla Álvarez: O que te posiciona como pacifista...

Gualdemar Jiménez: Claro, entonces eso le da mayor beneficio a tu país que decir “no, yo no quiero desarmarme”.

Carla Álvarez: ¿Y tú crees que ALBA rompe el bloque latinoamericano?

Gualdemar Jiménez: Yo creo que molesta.

Carla Álvarez: Y, ¿los otros países? Como México...

Gualdemar Jiménez: México fue importante, verás... Pero México debería tener un discurso más nacionalista que cualquier otro y no lo tiene. Y ellos tienen un discurso a favor del TCA, a favor del control de armas. Más nacionalista, digo. Porque ellos con todo el conflicto que tienen, y no me refiero a los zapatistas, sino al conflicto que tienen ellos podrían decir: “No, nosotros necesitamos armas para el ejercicio del Estado”, y ellos en cambio le ven desde la otra óptica: “Yo no quiero que me inunden de armas, yo quiero tener un control riguroso sobre qué arma entra a mi país, entonces tengo que firmar el TCA”.

Ecuador podría hacer lo mismo: “Yo en lugar de hacerme el loco y decir que es en contra de mi soberanía, yo firmo el TCA y quiero saber quién está importando las armas, de dónde vienen, quiero regulación”. Pero el resto de Centroamérica no pinta mucho.

Ahora, ¿específicamente qué ha logrado influir las organizaciones de la sociedad civil sobre la toma de decisión o postura de algunos Gobiernos? En el tema de Uruguay-Argentina, fue la sociedad civil la que pesó mucho. En la reafirmación del TCA en Perú, fueron las organizaciones peruanas que pusieron mucho y en Centroamérica igual, cuando en Costa Rica, claro era presidente también Oscar Arias, pero cuando deja de ser presidente igual no pierde la línea porque hay una organización que está atrás, atrás del TCA. En México más bien es otra cosa porque en México no tienes muchas organizaciones que trabajan el tema.

Es interesante México, o sea es la postura del Estado mexicano frente al TCA. Ahí no hubo mucha influencia de la sociedad civil.

Agradecimientos y fin de la entrevista

Anexo 3

**Entrevista a César Marín (negociador del Tratado de Comercio de Armas y miembro de Amnistía Internacional).
Realizada el 17 de octubre de 2016.**

Carla Álvarez: ¿Cuál es el discurso global sobre América Latina en relación al problema de las armas de fuego? Es decir, ¿cómo mira el mundo la problemática que hay en América Latina sobre estos instrumentos?

César Marín: El mundo creo que reconoce que América Latina tiene un problema gravísimo sobre el control de armas y municiones que se ve patentado en las diferentes consecuencias. Las consecuencias por supuesto más reconocidas, las que suelen darse con mayor frecuencia es el asunto de las tasas de homicidio en cada país; no obstante, yo siento que existe, internacionalmente y no solo sobre América Latina, en general sobre muchos países, esta disyuntiva entre las armas clásicas que alimentan conflictos y las armas pequeñas y ligeras como un problema de seguridad ciudadana. Entonces, cuando nos metemos en el ámbito de la seguridad ciudadana el debate toma mucha más relevancia en cuanto al uso de datos, comprensión y estadística de las problemáticas de América Latina y el Caribe, mientras se habla en la escala de situaciones de transferencia de armas, falta de regulaciones, etc., se utiliza menos, los ejemplos de América Latina y el Caribe que los ejemplos de otras regiones del mundo, del norte de África donde hay conflictos –digamos– declarados formalmente.

Entonces esa es una primera cuestión, América Latina es muy activa en los corredores diplomáticos, y en los corredores académicos y en los corredores de ayuda para el desarrollo, los países son muy activos en esos frentes y dan la sensación que tenemos una región que tiene un aparataje institucional, legal y de prácticas adecuadas para controlar todo el tema de armas de fuego; pero, bueno, lamentablemente no es así y estos debates suelen darse en el contexto de la seguridad internacional, cuestiones de conflicto, etc., mas no se dan en el contexto de la seguridad ciudadana y pienso entonces que esa disyuntiva que existe a nivel mundial, se traslada también a cuando queremos ver y observar cómo nos ven desde afuera. Pienso que todo lo que es la violencia en América Latina no la desglosan por partes, no reconocen la malísima influencia que tienen las armas pequeñas y ligeras, y todo lo que son las malas cosas que vienen de

esta región se la endilgan a políticas de seguridad, el tema de narcotráfico, el crimen organizado, etc. Entonces, creo que por ahí iría la primera apreciación general al respecto.

Carla Álvarez: ¿Tú crees que hay alguna relación entre la posición de no suscribir el tratado de control de armas en Venezuela y la fábrica de Kalashnikov que han instalado recientemente?

César Marín: Bueno, hay que decir que la fábrica de Kalashnikov no ha estado en funcionalidad operativa ni mucho menos. Si están todos los acuerdos firmados, la planta de ensamblaje, aparentemente, está en condiciones de operar aunque que yo sepa no ha comenzado a hacerlo y, bueno, el punto más preocupante que había sobre ese tema era el relacionado con un fábrica de municiones para ese tipo de fusiles, vista que iba a estar muy cercana a la zona fronteriza con Colombia. Entonces, eso, en el momento en que se suscribieron esos acuerdos en la primera década de los dos miles, generaba alguna preocupación porque no se veía en la distancia corta un proceso que aparentemente pueda terminar en la cesación del conflicto en Colombia –que va muy bien encaminado a pesar de los desaires– entonces ninguna de esas fábricas ha estado en funcionalidad completa y eso ha sido una noticia positiva porque probablemente hubieran habido otros problemas asociados a eso.

Pero no tiene que ver. La posición de Venezuela es una posición política, una posición de bloque político que se asumió junto con otros países del ALBA y en solidaridad, en parte, con la liga árabe que tiene que ver más con la protección de intereses de ciertos productores y con la idea de algunos países de que no debería haber absolutamente ningún tipo de regulación sobre el derecho soberano de las naciones a adquirir armas de fuego, armas pequeñas y ligeras, y otros tipos de armas para su legítima defensa. Entonces es un discurso político –a mi entender– posicionado en otra época de la historia de las relaciones internacionales que le hizo el juego a ciertos intereses en su momento y que sigue siendo un discurso que mantienen estos países entorno a ese tema y a otros temas. No tiene una relación directa con respecto a la instalación de las fábricas y los contratos que ha hecho Kalashnikov con Venezuela. Y, por ejemplo, es una posición tan aislada, a veces muy cercanos al ALBA, en su momento como Argentina, como Brasil, no compraron esta tesis, este posicionamiento y fueron muy

activos a favor de la negociación del tratado pero después han estado muy activos con su firma y ratificación. Siento que Venezuela, en ese aspecto, ha perdido una oportunidad de oro de aprovechar las bondades que puede tener el trabajo mancomunado con otros países para regular el movimiento de las armas de fuego, que también afecta grandemente y tiene una incidencia importante en la situación interna venezolana, allá de otras razones y variables muy propias y características del país, es cierto que la posición geográfica y estratégica de Venezuela la hace un poco más vulnerable al movimiento descontrolado de armas de otros países. Pero en resumen no, no tiene que ver necesaria ni directamente.

Carla Álvarez: Tú me acabas de hablar que hay una especie de solidaridad del bloque ALBA con los países árabes, ¿de dónde vendría esa solidaridad? ¿Solidaridad con qué?

César Marín: En el momento en que se estaba negociando el Tratado de Comercio de Armas, también Irán empezó a sufrir las sanciones sobre su programa nuclear. Irán era un factor muy importante para el tratado, no solo este tratado del comercio de armas, sino en las distintas reuniones que hubo en el proceso de armas pequeñas y ligeras dentro de Naciones Unidas. Irán ha sido uno de los pocos países que ha quebrado consensos sobre temas que eran verdaderamente fuertes. Venezuela siempre le expresó su directa solidaridad en los momentos en que el presidente Hugo Chávez y el presidente de Irán eran muy buenos amigos y tenían una relación muy cercana.

Aparte, luego, empezó a atestiguar más el problema con Siria entonces el Tratado de Comercio de Armas coincidió con dos momentos muy malos en el Medio Oriente, que encendieron alarmas en algunos países que tienen muy buenas relaciones con países de la región, particularmente con Cuba, Venezuela y la nueva gesta de Nicaragua y Ecuador, entonces por ahí lo puedes observar más. Es un posicionamiento político, de agendas internacionales de países que se acomodaron en su momento.

Carla Álvarez: Gracias por lo que me comentas, no lo había considerado. Ahora, estuve revisando el mapa de países suscriptores del tratado y lo que veo es que si bien hay 86 países que han ratificado el tratado, el resto de los 130 que firmaron están pendientes. Pero los que se abstuvieron de incluirse en el tratado son una

gran parte de la población mundial, y de hecho son los países que más han aumentado el gasto militar o los que más han aumentado su producción y/o compra de armamento. Entonces, ¿cuáles son las perspectivas? ¿Hay esperanza de que se lleguen a sumar estos países? ¿Hay posibilidad de que el tratado logre captar las voluntades y sirva como un filtro de control contra este mercado creciente de armas?

César Marín: Son dos cosas diferentes, creo yo, el volumen de ratificaciones si llegara a ser universal no implicaría una eficiencia total del tratado, te pongo un ejemplo: un tratado superaceptado internacionalmente como la Convención de los Derechos del Niño a la cual, creo que hay un solo país que se ha negado a acceder a ella, pues no ha garantizado el derecho efectivo de las niñas y de los niños del mundo. La primera parte de tu pregunta, que se refiere más bien a las ratificaciones y el modelo que ha seguido esta negociación, deja por fuera a países como Rusia y como China que, como tú dices, han sido unos jugadores importantes en los últimos años en la compra y venta de equipo militar y de todo tipo de armas. No obstante, es una muy buena cantidad de países en un tiempo bastante corto el que ha decidido acceder a este tratado y sigue estando en los primeros minutos del juego, va a depender muchísimo de la implementación que ahí es donde todas las organizaciones están poniendo su principal enfoque, su tarea de revisar que los procesos legales internos funcionen.

Yo creo que por ahí hay un análisis positivo y una evaluación muy positiva en el sentido de la formalidad que es el volumen de ratificaciones, la calidad de los debates que se dan alrededor de la implementación. O sea, no necesitamos necesariamente que haya una adopción universal de un tratado para que este sea efectivo y logre que no lleguen armas a las malas manos en los malos momentos, sino que haya una seriedad importante en la implementación a escala nacional y un seguimiento cerrado y honesto a nivel internacional. Incluyendo los mecanismos que tiene a la mano la propia Naciones Unidas.

Carla Álvarez: Volviendo a tus primeros comentarios, tú me hablaste de una comunidad académica latinoamericana activa en la promoción del tratado de comercio de armas. Ahora, en mi revisión de literatura al respecto, lo que veo es que la mayor cantidad de textos (me refiero a producciones académicas, a

investigaciones con una metodología) están en habla inglesa y veo que hay una producción menos abundante de origen latinoamericano. ¿Estoy en lo correcto?

César Marín: Cuando me refería en la primera pregunta al discurso que hay sobre... o a la percepción que existe en el resto del mundo sobre América Latina, en este tema, me refería a la violencia en general y en ese sentido decía que ahí era donde habían estado activos muchos sectores. Respondiendo a tu pregunta reciente, te puedo decir que es cierto, la gran mayoría, el gran bagaje de producción sobre este tema –si lo analizamos caso por caso– ha estado siempre fuera de la región. Es una región que, digamos, no necesitó un convencimiento tan fuerte como otras para ponerse detrás de la idea de una regulación al movimiento de armas, exceptuando las poquitas excepciones que comentábamos en las preguntas anteriores, una región que abrazó de manera evidente y con bastante entusiasmo y con mucha determinación. Pero también que ha estado detrás de la aplicación efectiva del programa de acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras, entonces esta es una región que ha estado muy pendiente de esos temas y que ha sido líder en la promoción y aplicación del protocolo de armas de fuego. O sea, este es un tema que aglutina a la región y la pone siempre en la palestra, entonces pienso que ese es un factor por el cual no existe tanta literatura procedente de las Américas, en los idiomas americanos, español, portugués, etc. No obstante, te debo hacer una advertencia, muchas de esas publicaciones que tú vas encontrando tienen muy seguramente autores de la región, proponiendo ejemplos de la región a pesar de que sean publicaciones salidas en otros contextos regionales y que no estén en nuestros idiomas. Te lo digo porque cuando fui parte de la coalición Control Arms, que movilizó esta campaña, varias de las publicaciones que se hacían tenían a personas de América Latina detrás, como sus cerebros principales, entonces ahí habría que hacer más bien como un escudriñaje de la calidad del aporte menos que de la procedencia directa de los ejemplos del aporte.

Carla Álvarez: He encontrado muchos agradecimientos a los aportes de gente latinoamericana, pero sigo viendo que es más la gente del primer mundo, la que trabaja y aporta sobre el tema. Tienen más mecanismos de producción, de publicación, más recursos y eso influye también sobre las perspectivas que se producen sobre el tema.

César Marín: A mí me parece, como te dije en la respuesta, que tú estás en lo correcto. Si lo pones así en balance, seguramente te vas a encontrar más investigación foránea que latinoamericana. Tú pones el asunto de los recursos en el tapete, ese puede ser otro factor, yo pongo la cuestión de que el análisis y el convencimiento a nivel de datos y de análisis político, geográfico, etc., no era tan necesario en nuestra región y, por ende, menos prolífico. Pero, bueno, son todas variables que están allí, sin duda alguna pero lo que sí te recomendaría que evitaras es derivar de eso, inmediatamente, en una lógica en que necesariamente el debate no estuvo alineado a intereses latinoamericanos porque a nivel de Estados, a nivel de sociedad civil y a nivel, incluso, de actores intermedios como organizaciones tipo la Cruz Roja hubo bastante latinoamericano metido. Fue un grupo bastante fuerte que tuvo una voz y que representó en su momento, uno de los factores primordiales para llegar a la conclusión del tratado.

Carla Álvarez: Gracias por este aporte. Por otra parte, quisiera preguntarte ¿cuál crees tú que es la dimensión del problema de las municiones en América Latina?

César Marín: El problema, en la región en concreto, no es necesariamente la circulación indebida de armas porque no es una región que produzca tantas armas de fuego y municiones, bueno municiones sí producimos bastante y tenemos un problemita al respecto pero en cantidades, en volúmenes no representa un gravísimo problema como representarían otro tipo de circunstancias como la absoluta falta de transparencia en la producción, el tremendo descontrol que hay en la producción, que no se hace un barcaje, un rastreo adecuado y que no se tienen mecanismos de coordinación entre países en esta materia, genera muchísimos problemas en la región y hay una absoluta lógica de producción de armas, perdón, de municiones como si fuese necesario tener más municiones que gotas de agua. Por ejemplo, en el caso venezolano desde hace unos, 4, 5 años se pasó el volumen de armas de fuego que se producen por persona, entonces más de 30 millones de balas por año en el país, eso es prácticamente más de una bala por habitante.

En países donde uno se pregunta por qué es necesario tanta munición... el caso mexicano, brasilero, que producen unos volúmenes bastante altos de municiones también con bastantes controles y que se exportan de manera masiva a los Estados Unidos, donde luego se redistribuyen en otras partes de la región con bastante pocos

controles y bastante poca capacidad de seguimiento sobre esas municiones. Es un problema gravísimo en la región y donde claramente tienen todos los países productores una responsabilidad muy grande de controlarlas en sus propias fronteras y de coordinación mucho mejor, sobre todo para tener bien pulidas todas las cuestiones relacionadas al movimiento, la posibilidad de rastreo para detectar rutas de ilegalidad y detectar otro tipo de negocios.

Entonces sí, hay otros retos en la región que no son compartidos ni vistos, porque ahí sí los países van a empezar a ver que no son los paladines de la justicia negociando el Tratado de Comercio de Armas por el bien de la humanidad, sino que tienen muchas falencias que no quieren, no les interesa conversarlas, cubrirlas y asumir sus responsabilidades.

Carla Álvarez: ¿El problema de las municiones está en el mercado legal, en el mercado ilegal o en las zonas grises que no están adecuadamente reguladas?

César Marín: En todas. En todas las anteriores, fíjate. Desde la perspectiva legal muchos países tienen la obligación de marcar sus municiones, por ejemplo, y no lo hacen. Y los que lo hacen no lo hacen adecuadamente, entonces la legislación a veces no existe de manera detallada o no existe del todo, y eso genera circunstancias y situaciones en las que, nuevamente como en el caso venezolano, no hay un canon de referencia para establecer cuántas municiones se debe producir y por qué. Incluso la forma en la que se almacenan te genera muchos problemas.

Luego está el lado de la zona gris, que son las zonas normalmente que tienen que ver con su transportación, almacenamiento y venta al usuario final, donde, por ejemplo, tienes los casos de muchas regulaciones en América Latina, que determinan el número de balas que son compradas por habitante, comparada con el número de balas que puedan ser usadas por fuerzas de seguridad y te terminas enterando que las fuerzas de seguridad son las que filtran por la puerta trasera las municiones hacia la parte de la ciudadanía y, por supuesto, que esto es ilegal. Y ahora que lo que te comentaba antes, hay también producción ilegal de municiones, perdón en nuestros países hay un asunto de manejos de importaciones completamente ilegales relacionadas con redes de tráfico

de todo tipo y es un problema en el que no se le ha puesto el interés necesario para privar a esos actores de ese tipo de negocios que están claramente al margen de la ley.

Entonces, son todos, en todos los aspectos yo creo que hay lagunas importantes como yo soy fanático de la responsabilidad del Estado en todo esto, siempre me atrevo a decir que la parte primordial está en la generación adecuada de marcos legales, pero también operacionales que tienen que regular de manera superrestringida las municiones y esa responsabilidad es innegable, tanto como la responsabilidad de acabar con las redes criminales que comercializan con este tipo de instrumentos. Entonces es una gravísima responsabilidad de los Estados, por omisión, por acción y por desinterés.

Carla Álvarez: Tú ya me hablaste un poquito de esto, pero te lo vuelvo a preguntar: ¿cuál es la relevancia del trabajo de las ONG latinoamericanas en el Tratado del Control de Armas o en el control de armas en general?

César Marín: Bueno, yo pienso que la región tiene una experiencia de campo concreta, tenía un par de experiencias concretas en lo que era la movilización por los programas de canje y desarme civil, desarme de las personas. Entonces, había experiencias de campo que dieron pie también a movilizaciones y campañas importantes para dar el salto hacia mejores leyes de control de armas y municiones, cosa que se logró en un puñado de países que después estuvieron trabajando de la mano con la sociedad civil para implementar de manera adecuada estas legislaciones más fuertes sobre el control general de las armas de fuego, teniendo unos resultados muy interesantes. El caso brasilero, argentino, algunos países en Centroamérica, etc.

Este ha sido un rol importante en una etapa inicial de consideración de todo lo que era el fomento de prácticas de entendimiento de la filosofía del desarme, y la generación de leyes y manejos operacionales para regular. Ese grupo de organizaciones en la sociedad civil inmediatamente se plegó a los llamados por una campaña internacional, uno primero para motivar una mejor implementación del Programa de Acción de Naciones Unidas, y otro para motivar los controles internacionales de control de armas. Y las organizaciones de la sociedad civil latinoamericanas fueron como un campus muy sólido. Te digo que participaban alrededor de unas 50 organizaciones de la sociedad civil de la región en estos debates, haciendo campañas en sus propios países, haciendo

lobby directo a sus autoridades, también fomentando el área del uso, de la demanda de armas de fuego y municiones. Entonces hubo una época dorada, tal vez la llamaría yo, en la que había mucho trabajo de muchas organizaciones de manera muy enfocada en esta área. Y son organizaciones que además después se plegaron a otros debates del desarme humanitario internacional, el tema de las minas antipersonales, etc., etc.

Entonces, estas ONG fueron muy importantes, tan importantes que te puedo hablar de la condición interna de la Coalición de Control Armas, de 20 organizaciones que participaban en este comité conductor mundial de la campaña, había seis organizaciones que eran latinoamericanas y no solo eso sino que había organizaciones internacionales como la que yo representaba, que tenían como sus principales representantes a latinoamericanos o caribeños. Entonces, en un momento cualquiera tú podías estar sentado con seis latinoamericanos y dos caribeños en una sala de 20 personas.

Yo sí entiendo que esta potencia que hubo también no ha perdurado porque evidentemente ya hay un desgaste de algunas organizaciones, el cambio de personas, de intereses y de rubros. Entonces ha variado un poquito ese escenario, no obstante en su momento llegó a ser supremamente importante y una participación que no solo fue importante por la presencia sino también por el tipo de discurso que se construyó, un discurso que incluía mucho más énfasis sobre el tema de violencia de género y violencia armada, mucho más énfasis sobre el tema de desarrollo y violencia armada, superénfasis con respecto al tema sobre armas pequeñas y ligeras, y la inclusión de las municiones en el marco del tratado.

Entonces, yo sí creo que fue muy activo en su momento, muy importante y decayó en la medida en que también decaía el interés por el debate, etc.

Carla Álvarez: ¿Puedes nombrar las organizaciones que tú crees que fueron las más relevantes y también me puedes limitar temporalmente este momento de oro del que hablaste?

Cesar Marín: Bueno, cuidado y se me olvida alguna, el momento yo lo definiría entre el año 2006 y 2011. Organizaciones importantísimas, por ejemplo estaba la Red de Desarme argentina, en esa coalición nacional habían tres organizaciones muy

importantes, una más de activismo como de generación de planes de control de armas y desarme que tenía lugar en Mendoza. Me imagino que Bill también te habrá dado el nombre de Gabriel Conte, a lo mejor también lo vas a entrevistar, qué se yo. Pero, bueno, ellos generaron una ONG llamada Espacios muy importante.

En Argentina también teníamos a APP, que era más encargada del lobby, de la generación de informes, y teníamos a una organización más enfocada como al análisis legal como CIPP. En Brasil teníamos a dos superpowers: Viva Río y Sou da Paz, dos organizaciones que fueron instrumentalísimas en el tema relacionado con la discusión del estatuto del desarme brasileño y que después se convirtieron en pilares fundamentales de la campaña del ATT, investigando, generando campañas, incluso formando a nuevas generaciones para trabajar en estos temas. De esas dos organizaciones han salido otras organizaciones a trabajar todo lo relacionado con desarrollo, la Declaración de Ginebra sobre violencia armada y desarrollo, el instituto IGARAPÉ.

En Uruguay teníamos a ALUDEC, teníamos en Guatemala a IEPADES, teníamos en México un grupo que se llamaba Centro para el Análisis de Negociaciones Internacionales, en el Caribe tenemos a WINAM, una red de mujeres para el desarrollo superimportante también en todo lo que fue el desarrollo del tratado de comercio de armas, su trabajo de varias organizaciones de la sociedad civil nucleadas en esa red fue instrumental para ganar un protagonismo muy importante de la subregión del Caribe, que no solo aportó muchísimo al voto sino que peleó fuertemente y codo a codo con el tema de armas ligeras y pequeñas y nociones del crimen común, organizado.

Entonces, ¿cuántas te he mencionado ya, 5, 6, 7?

Y Amnistía Internacional tuvo en la sección paraguaya, sección venezolana y en la sección de Chile un aporte y una participación importante ahí. Además, IANSA, que era la red internacional que convocaba a la mayoría de estas organizaciones que fue en algún momento representada por gente como yo, por gente como Adriana Merina, de Colombia, también teníamos un tumbado bien latinoamericano en este tipo de reuniones y debates.

Carla Álvarez: ¿En Ecuador alguna organización ha trabajado en esto?

Cesar Marín: Sí, claro, por supuesto, está SERPAJ, que estuvo participando. SERPAJ entró con mayor constancia a partir del 2010-2011 que también coincide un poco con el declive de la participación de la sociedad civil latinoamericana, pero sí fueron importantes en el espacio regional desde sus orígenes, y han sido un factor interesante de coordinación y contribución a lo que todavía siguen haciendo algunas organizaciones por su lado.

Carla Álvarez: **Leí que anualmente hay que entregar informes de las transferencias de armas que han hecho los países y no sé si esto se está cumpliendo adecuadamente. ¿Qué sabes al respecto?**

César Marín: Bueno, entonces, ahí entramos en las cosas que nos van a tener con pesadillas toda la vida. Resulta que en el año pasado, en la primera conferencia de estados partes, decidieron que para poder hacer la presentación de informes tenía que acordarse una plantilla común, porque otro tipo de presentación de informes iba a ser poco útil, en la medida en que no va a servir para establecer patrones, tendencias, comparaciones... El acuerdo sobre la tan mentada plantilla, tengo yo entendido que no había sido resuelto, entonces todavía queda a merced de los estados la interpretación sobre el tipo de reportes que tienen que emitir. Además, una cláusula del tratado indicaba que se empezaban a considerar informes a partir de mayo, del primer año después de su entrada en vigor. Otra interpretación que hubo en la reunión de Cancún, que ha sido ratificada posteriormente, es que las operaciones realizadas a partir de mayo de ese año eran las que iban a estar sujetas a presentación de informes, pero eso no implicaba la presentación de informes sobre esas transferencias. Es decir, corre el tiempo sobre el cual tienes que rendir cuentas pero no te dicen cuándo debes hacerlo.

Entonces, todo esto para decir que bueno, ha habido interpretaciones y movimientos que de alguna forma están permitiendo a los Estados acostumbrarse a poner orden y establecer los criterios mínimos para la presentación de informes que es uno de los temas más importantes para verificar el cumplimiento del tratado y todavía están en veremos. Entonces, la obligación de presentación de informes no se ha cumplido, digamos de manera formal, cosa buena es que ha habido iniciativas como la línea base para el cumplimiento del tratado de armas, es una iniciativa de las universidades, una

persona que estuvo muy cercana a la discusión del tratado Rachel Stohl, ella hizo en conjunto con otras organizaciones un formato, una base de datos al que países, voluntariamente, han ido incluyendo información incluso desde antes del periodo que era necesario cumplir de acuerdo con el tratado y hay un volumen de información interesante ahí. Creo que –la última vez que revisé– había más como de 60 países que habían colaborado.

Carla Álvarez: Una de las cosas más interesantes del ATT, desde mi punto de vista, es que este tratado cambió un poco la interpretación de lo que es el consenso para adoptar resoluciones aplicables a todos los estados y hacer una propuesta que permitió un poco desentrampar las negociaciones. Hay una parte en el artículo 20 del tratado en el que rompe con esta tradición del consenso porque habla sobre que se tomarán decisiones sobre los tres cuartas partes de votos favorables. ¿Podríamos hablar de que esto, efectivamente, rompe con la noción de consenso de Naciones Unidas? ¿Qué opinas tú?

César Marín: Bueno, depende a quién le preguntes, consenso es una cosa y acuérdate que todos los Estados, no los nuestros nada más, sino todos son bien trampositos a la hora que les toca hacer interpretaciones de todo tipo de legislaciones y/o acuerdos. Digamos que la regla difundida de conocimiento común es que consenso significa que todo el mundo está de acuerdo, algunos te dirán que consenso significa que no hay ninguno en desacuerdo u otros te dirán que consenso implica la expresión de la grandísima mayoría de todas las voluntades y lamentablemente en Naciones Unidas mismo hay distintos instrumentos, procesos e incluso en los procedimientos del Consejo de Seguridad y en la Asamblea General no aplica esta noción, cualquiera que tú quieras de consenso. Ese fue un debate muy complicado, no soy experto en la historia de Naciones Unidas ni mucho menos, pero sí te puedo decir que hay un sentimiento de que esta noción de consenso en la que todo el mundo tiene que estar de acuerdo ha generado muchísima frustración, sobre todo por su aplicación en la Comisión de Desarme, en el contexto de las armas nucleares y que hay un movimiento bastante sólido que quiere propender a que hayan unas definiciones muy claras en lo que consenso significa porque ha habido en otras circunstancias, otros instrumentos que no se decidieron a partir del consenso.

Ahora, una precaución con los artículos sobre las decisiones que pueden tomar los Estados parte. Uno, lo que te decía que no querían que la comisión de los Estados parte de la ATT se les volviera una conferencia de desarme, y dos, hicieron una distinción muy clara entre las reglas de procedimiento y la votación. El enfoque, el alcance del proyecto, entonces claro que –es como el huevo y la gallina– si tú cambias las reglas del procedimiento para decir que sí puedes cambiar al tratado por mayoría simple, evidentemente sobre los procedimientos de la construcción de conferencia de los Estados parte. Y eso lo dejaron deliberadamente así, los Estados llegaron a la determinación de que la palabra consenso no iba a colarse completamente en el tratado porque había una oposición férrea a que eso ocurriera, pero hubo el compromiso necesario para que incluyeran formas en las que se respetara la mayoría de las voluntades cuasi consensuales en el contexto de las futuras ampliaciones o no ampliaciones del tratado.

Pero, fíjate, la interpretación que se le dio siempre a la primera resolución sobre el ATT que decía que debía construirse un proceso para llegar a un tratado sobre la base del consenso nunca estipuló ir en contra de las reglas de la Asamblea General, que fue la que ultimadamente terminó decidiendo por sus propias reglas, que son las del voto simple, sobre el tratado. Entonces, siempre hay avenidas para que las voluntades mayoritarias, de alguna forma, logren que salgan discusiones lo más consensuadas posibles dentro de un ambiente de respeto, pero también haciendo valer su posición mayoritaria. Entonces, es un debate superlindo, no sé si te vas a meter en eso... no te lo recomiendo.

Pero creo que el ATT no debe ser tu primer ejemplo, creo que deberías observar otros tratados, en los documentos que se generaron desde la Coalición Control de Armas se hizo un análisis de varios instrumentos negociados multilateralmente fuera de Naciones Unidas, y la conclusión más certera que podrías sacar es que no podía generarse una sola idea de lo que era el consenso, por lo que muchas instancias o países van a tener una interpretación diferente. Creo que eso no va a dejar de ser así. A propósito, los Estados necesitan esos espacios y esos mecanismos de contrapeso de negociación y de interpretación a la hora de negociar temas sensibles, y también necesitan tener salidas entreabiertas que puedan utilizar en el caso de que haya una tranca muy fuerte de las

posibilidades de éxito de unos tratados necesarios o de unas decisiones necesarias para el bien de la humanidad.

Carla Álvarez: He visto algunas observaciones de gente que critica el alcance del tratado y una de esas observaciones es que no incluye una perspectiva de género. ¿Qué me podrías decir al respecto? Si sabemos que las mujeres y los niños son los más afectados, ¿por qué no se hace ninguna alusión al respecto? Quisiera oír tu opinión.

César Marín: Sí hay una mención, no explícita... la estoy citando de memoria –no tengo el ATT frente de mí- cuando hablamos de violaciones graves al derecho internacional humanitario, creo que es el artículo cuarto del tratado, el derecho internacional humanitario contempla en distintas partes de su desarrollo crímenes concretos contra mujeres y niños, y en la parte menos fuerte del tratado, capítulo 8 me parece, es donde decimos que los Estados deberán tener en cuenta al momento de tomar sus decisiones y hacer su análisis de riesgo de transferencias de armas, se mencionan explícitamente otros temas que, si bien no son de carácter obligatorio de análisis taxativo, se menciona el asunto de los patrones de violencia de género y de otros como la criminalidad, no recuerdo bien cómo fue la formulación exacta.

Entonces, sí que está metido ahí. Queríamos que esas determinaciones no fueran a voluntad. Hasta al final hubo un buen número de Estados que estaban detrás de esto y que sabemos muy bien que lo van a implementar y lo van a aplicar. No debemos desfallecer con la idea de que pudo haber sido mejor. Evidentemente, pudo haber sido mil veces mejor, me acuerdo siempre de un diplomático italiano muy erudito que decía que ciertamente las personas que estaban detrás del ATT jamás iban a ganar el premio Nobel de la Paz, pero mucho menos el premio Nobel de Literatura.

Justamente porque había algunas incongruencias y hay unas cuestiones ocultas en el tratado, que tú dices “vamos” no quieres hablar de género pero tienes el derecho internacional humanitario metido en los criterios taxativos, ¿cómo hacemos?

Pero, ciertamente, sí se pudo. No solamente los temas de género, pensamos que en la agenda en torno a las discusiones sobre desarrollo sostenible y las peticiones de hacer

transferencia de armas que desarrollamos investigando y proponiendo datos sobre cómo el comercio de controlar armas de fuego tenía una incidencia muy grave en la posibilidad y el derecho del desarrollo de las naciones, y no logramos meter eso ni siquiera como soslayo importante. Hay otro montón de temas que se quedan por fuera. Por ejemplo, nos hubiera gustado que hubiera un sistema de control más fuerte de municiones, que no es tan fuerte como en el caso de las listas explícitas en el artículo sobre materiales controlados, en fin, hay un montón de trampitas. No es perfecto el tratado, no nos íbamos a ganar el premio Nobel de la Paz, mucho menos el de Literatura.

A nosotros nos hubiera encantado que hubiera habido otro tipo de actividades reguladas, no solamente las mencionadas de exportación, importación, hay otras muy importantes como seguros, reaseguros, etc. En fin, por ejemplo, también hubiéramos querido que se mencione explícitamente el tema de materiales para la tortura, pero igual siempre puede haber una interpretación para llegar ahí.

Nos decía un colega que estuvo en las discusiones desde el principio que existe una palabra en finlandés para decir que cuando uno quiere mucho de todo, se ahoga con las propias ganas de comer tanto y que capaz el ATT había llegado como a un punto muy importante de cosas que hemos conseguido, pero siempre como que no nos damos por satisfechos, siempre nos queremos meter algo más a la fuerza y el ATT quedó bastante bien, es un instrumento que puede servir para dar una buena solución al tema relacionado concretamente con la transferencia de armas. Ahora, no es el único instrumento que puede aplicarse, y no puede solamente aplicarse en la manera en como está establecido allí, sino que es un agenda que tiene en consideración a la sociedad civil, sobre todo lo que implica que las decisiones sobre transferencias de armas no hagan daño humanitario a nadie y desde ese punto los países que participaron de las discusiones tienen el reto de hacer la aplicación del tratado de una forma tal que trascienda al propio tratado para cumplir su propósito.

Evidentemente, eso va a tener que ir acompañado de un progreso del propio tratado y de su implementación en términos formales y también dentro de las capacidades operativas de cada país para hacerlo valer.

Carla Álvarez: Tengo dos preguntas puntuales más: la una es ¿tú ves algún tipo de influencia o de injerencia de la política norteamericana sobre los Gobiernos en este tema específico de control de armas?

César Marín: Pues, no. Creo que no, la postura del Gobierno norteamericano – situándome en América Latina– no es compartida por la grandísima mayoría de los países de la región, países que se le han levantado en diversos foros en los que yo he tenido la oportunidad de participar bajo distintos tipos de programa, no solamente el ATT sino como el Programa de Acción de Naciones Unidas para la cuestión del control del tráfico ilícito de armas, el protocolo de armas de fuego, etc., etc.

Entonces, desde la perspectiva de posicionamiento, no. No creo que haya una influencia indebida, sí creo que entre los países productores hay unas relaciones peligrosas entre ellos, ellos protegen su negocio básicamente y ello se ponen de acuerdo entre ellos para ver hasta dónde llegan en todas estas discusiones. El famoso P5, cinco países permanentes del Consejo de Seguridad, por acción o por inacción, siempre terminan dándose la mano en algunos temas muy notoriamente en el avance de las discusiones sobre regulaciones de armas nucleares que son uno de los temas más difíciles de regular. Pero no es menos cierto que ha habido temas similares, por ejemplo, las regulaciones de cierto tipo de espacios y bueno es un problema, claramente, que todos los países productores se terminan poniendo de acuerdo porque se ponen de acuerdo o porque no se ponen de acuerdo.

Y es cierto que la principal influencia que tienen las Américas en este sentido no viene tanto de Estados Unidos como de otros países. Grandes países de la propia región, como por ejemplo Brasil, Argentina, México, Colombia y también países de fuera de la región, aquí hay que incluir a varios países europeos que promocionan muchísimas armas de fuego: Francia, Inglaterra, Suecia, notoriamente, y otros países.

Agradecimientos y fin de la entrevista

Anexo 4.
Entrevista a Jesper Wiklund (exdirector Financiero de SweFOR).
Entrevista realizada el 11 de mayo de 2016.

Carla Álvarez: ¿La academia latinoamericana se ha preocupado por los problemas relacionados con las armas de fuego? ¿Cuál ha sido su principal aporte?

Jesper Wiklund: Algunas ONG vienen de la academia. Hubo una comisión colombiana de juristas que tenía lazos con alguna universidad. En Argentina hay conexiones entre gente de ONG y academia. América Latina es una región muy afectada de violencia armada. El tema de la violencia es más relevante en esta región que en otra. En mi experiencia, uno de los aportes más importantes viene del contexto, más que de la academia.

Carla Álvarez: ¿Qué relación existe entre las universidades y las ONG en América Latina? ¿Interactúan? ¿Sí? ¿No?

Jesper Wiklund: Es difícil decirlo, porque CLAVE está conformada por organizaciones diferentes, de países diferentes. No puedo decirlo en general. En algunos países hay lazos fuertes, como en Colombia y Argentina. En otros países no había esa conexión, al menos dentro de CLAVE.

Carla Álvarez: ¿Cuál es el contexto histórico, político, geopolítico y/o social, en el cual nace CLAVE? ¿Quiénes son los mentores? ¿Qué proceso se siguió para la conformación de CLAVE? ¿Cómo fue?

Jesper Wiklund: Todo comenzó en 1998, hubo una conferencia muy grande para mirar la reconstrucción de las zonas afectadas en Guatemala. También para tratar de disminuir la violencia armada, primero en Centroamérica y después en toda región. Había un trabajo regional muy importante, previo a esta reunión.

Carla Álvarez: ¿Cuál es el rol de SweFOR para la conformación de CLAVE?

Jesper Wiklund: SweFOR buscaba financiamiento en ASDI. Buscó ayudar a la red CLAVE a tener credibilidad. No era desconfianza, sino más bien que era una red desconocida. Debía haber un intermediario. Fue más fácil tener acceso a los Gobiernos locales regionales con un agente extranjero que con uno local.

Carla Álvarez: ¿Cuál es la principal preocupación de SweFOR respecto a las armas de fuego?

Jesper Wiklund: Queríamos financiar una red para comunicar logros en desarme; queríamos dar apoyo moral, porque algunos estaban en condiciones presión política; Había mucha experiencia entre países pero no se comunicaba bien.

Carla Álvarez: ¿A qué se debe la falta de comunicación?

Jesper Wiklund: No hay cultura de intercambiar información y apoyo. Hay desconfianza entre las distintas organizaciones de la sociedad civil. Se hicieron reuniones regionales y subregionales. Se desarrolló el Proyecto de Ley de Marco de Control de Armas. También hubo intentos de crear plataformas, esto no se sabe si tuvo éxito o no. Los problemas estuvieron en la falta de capacidad de largo plazo

Carla Álvarez: ¿Logros concretos?

Jesper Wiklund: El logro más visible fue la Ley Marco de Control de Armas (no se implementó). El logro más importante es más difícil de medir: se crearon muchas alianzas en la sociedad civil, para trabajar en el tema. También llevamos a colegas de CLAVE a Nueva York para que participen de la ONU.

Carla Álvarez: ¿Influencia en el nivel internacional?

Jesper Wiklund: No tengo evidencia, pero creo que hay incidencia política en el nivel internacional. El proceso más importante en el que nos metimos fue el TCA. Hubo muchos testimonios de América Latina, para el control de armas. El ejemplo de Brasil, que es un gran productor, se vende en Paraguay y después regresa a Brasil.

Carla Álvarez: ¿Podrías describir la posición de los Gobiernos latinoamericanos frente a las políticas de control de armas?

Jesper Wiklund: Si los países productores controlaran mejor sus armas, no habría tanta violencia armada. No todos los países tenían una ley de armas, por ejemplo Bolivia, en aquel tiempo, no tenía una ley de armas.

Carla Álvarez: ¿Por qué se retiraron de América Latina?

Jesper Wiklund: Estábamos preocupados de generar dependencias. Creemos que las ONG deben tener independencia. Si SweFOR no tenía una estrategia de salida, no habríamos hecho un buen papel.

Carla Álvarez: ¿Problemas de SweFOR en el apoyo a CLAVE?

Jesper Wiklund: Medir impacto. Las agencias quieren ver resultados. Pero el trabajo de legislación toma años, después para la implementación e impactos requiere mucho tiempo. Es un tema tan amplio que limitar el área de trabajo, era muy difícil. Hay que reconocer que sin armas también habrá violencia, pobreza, entonces hay que trabajar en una estrategia multidimensional. Fue un desafío tener un enfoque

Carla Álvarez: ¿Impresiones?

Jesper Wiklund: Me impresionó mucho la capacidad de las ONG latinoamericanas. Me refiero a su capacidad diplomática, de conocimiento jurídico, en crear confianza o redes, en ver problemas y/o soluciones. Los países son ricos, tienen mucha educación, pero igual siguen siendo violentos y desiguales.

Agradecimientos y fin de la entrevista

Anexo 5.

Entrevista a Gabriel Conte (exsubsecretario de Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de Argentina).

Realizada el 24 de Octubre de 2016. Entrevista escrita.

Carla Álvarez: ¿Cuál es la principal problemática de América Latina en relación a las armas de fuego? ¿Tráfico ilícito, violencia, otros? ¿Por qué?

Gabriel Conte: En todos los casos hay una constante que está vinculada a la disponibilidad de armas. La gente accede fácilmente. Cuando alguien quiere un arma, la halla con facilidad y a precio económico. Luego, resuelve disputas personales, comerciales o pretende defenderse con ellas. Otros la usan como herramienta de su actividad económica ilegal: el delito lo es y requiere de armas de fuego para asegurar su negocio. Cuando alguien fabrica un arma de fuego, o cuando el comerciante la vende, aunque sea en forma legal, no ofrece un seguro contra lo que esa arma puede provocar. Esto último parece ridículo, pero hay que dimensionar que cuando alguien paga por un arma, no está pagando por el daño que puede ocasionar.

Carla Álvarez: ¿Cuál es la dimensión del problema que representan las municiones en América Latina?

Gabriel Conte: Con las municiones pasa lo mismo que con las armas de fuego. Por eso es importante que se les dé la misma importancia a nivel legal y social. Se necesita conocer su trazabilidad desde que se fabrican, hasta que son vendidas y usadas.

Carla Álvarez: ¿La violencia actual en Asia hace parecer que el problema fuera menor en América Latina?

Gabriel Conte: Se ha instalado en Occidente una cultura de resolución de conflictos interpersonales mediante el uso de la violencia. Por ello, cuando se tiene una disputa, un conflicto, en cualquier escala, y a la vez se tiene acceso a armas de fuego, la respuesta tiene capacidad letal o, en todo caso, de dejar heridas, con lo cual se multiplica no solo el efecto de la violencia, sino que ella misma puede transformarse en una escalada. Hay países en Occidente, por ejemplo en América Latina, en donde se cree (aunque o hay

indicios reales para sustentar esa creencia) que la gente puede evitar ataques si tiene un arma de fuego. Eso está arraigado culturalmente y es probable que esas razones de fondo sean las que motiven la disparidad de situaciones entre un lado y otro del mundo.

Carla Álvarez: ¿Existe alguna relación entre la posición de no suscribir el TCA e incrementar la industria de armamentos en Venezuela? ¿O el incremento del gasto militar en Nicaragua?

Gabriel Conte: Hay países, como los mencionados, que sostienen que el TCA es una herramienta de dominación. Es cierto también que EE.UU. -el acusado, generalmente, de sustentar la posición dominante- tampoco acepta tener una política interna en torno a la fabricación, uso, venta, exportación de armas de fuego. Todo esto tiene sustento local de todo tipo al que se alude. Pero en el caso de las armas de fuego pequeñas y livianas, el argumento de que sirven para “hacer libres a los pueblos”, usado tanto por unos como por otros, no tiene sustento y se remonta a épocas coloniales en donde probablemente sí hayan tenido incidencia real este tipo de armas.

Carla Álvarez: ¿Cuáles son las principales fortalezas del TCA?

Gabriel Conte: Centralmente, el establecimiento de una reglas del juego en la materia, que parecían obvias, pero que no estaban escritas.

Carla Álvarez: ¿Cuáles son las principales debilidades del TCA?

Gabriel Conte: Que muchos países pueden violarlo casi sin consecuencias, como pasa con la mayor parte de las resoluciones de la ONU.

Carla Álvarez: ¿Cuál ha sido el papel de las ONG latinoamericanas en la construcción del TCA?

Gabriel Conte: El fuerte entramado de organizaciones de la sociedad civil latinoamericana, de toda índole y de diverso campo de acción, ha sido crucial para darle base de sustentación al Tratado, para “bajarlo” a conocimiento público, pero además

para instar a los Estados y a sus componentes políticos a participar de las discusiones y a aprobarlo.

Carla Álvarez: ¿Los principales países proveedores de armas en el mundo, y los principales compradores, están fuera del Tratado? ¿Esta es una debilidad importante del TCA? ¿Cuál es su opinión?

Gabriel Conte: Sí, pero no podía esperarse otra cosa de parte de ellos.

Carla Álvarez: ¿Usted conoce si los países miembros del TCA han comenzado a entregar sus informes, según lo estipula el Tratado?

Gabriel Conte: No estoy trabajando activamente en este momento en el relevamiento de esas instancias, así que desconozco el grado de cumplimiento.

Carla Álvarez: ¿En qué afecta la no inclusión del enfoque de género en el TCA?

Gabriel Conte: Creo que es fundamental empezar una nueva discusión en ese sentido, ya que la violencia machista, con un arma a su alcance, tiene un poder letal arrollador. De todos modos, hoy por hoy las cifras dan cuenta de que las principales víctimas son hombres jóvenes y pobres, y entre los victimarios también triunfa ese sector, por lo que el problema está enfocado desde el diagnóstico en la juventud y la accesibilidad a las armas, además del problema cultural que debe ser combatido con herramientas eficaces, capaces de cortar con la propaganda triunfal que surge desde los centros mundiales interesados en que se expanda el negocio de las armas.

Carla Álvarez: ¿Cómo se podría incluir el género en el TCA?

Gabriel Conte: No lo sé, hay que discutirlo, hay que generar ámbitos para ello.

Carla Álvarez: ¿Es el PoA más inclusivo (en términos de seguridad humana) que el TCA?

Gabriel Conte: Entiendo que el PoA fue una instancia crucial y más específicamente enfocado en seguridad humana y en términos de salud pública.

Carla Álvarez: **¿En qué contribuirá la firma de este tratado a resolver las problemáticas concretas de América Latina, como el problema del tráfico de armas en México?**

Gabriel Conte: Puede aportar a que los Estados se ven obligados a transparentar cifras y, en muchos casos, a tenerlas. Eso ordena desde arriba hacia abajo a estructuras acostumbradas a pasarse de un lado al otro de la ley, corruptas y acostumbradas a manejar los hilos de todo lo concerniente a armas. Pero hace falta más control y mucho trabajo de base para que no se trate solamente de cumplimiento de formalismos. Hay que tapar los cauces que permiten que se siga traficando ilícitamente e inclusive, controlar el tráfico ilícito.

Carla Álvarez: **¿Cómo usted percibe la problemática que tiene Ecuador respecto a las armas de fuego? ¿Tiene algún conocimiento sobre este caso?**

Gabriel Conte: No lo conozco particularmente.

Carla Álvarez: **Desde su experiencia personal, ¿es el foro de Naciones Unidas un espacio receptivo para las propuestas de las ONG latinoamericanas?**

Gabriel Conte: Lo ha sido. No obstante ello, la formalidad rigurosa y su apego a los largos debates no ayudan mucho en la urgencia que vive Latinoamérica frente al resto del mundo. Tampoco que los países que impulsan o defienden la tenencia doméstica de armas de fuego, como parte de su política económica y social, se cierren. Por eso es importante la constitución de núcleos nacionales, regionales o suprarregionales, mixtos o de ONG, para cabildear y realizar diagnósticos sobre el tema.

Carla Álvarez: **En el proceso de investigación he podido comprobar que existe más literatura escrita en inglés sobre las armas de fuego que en español. Desde su opinión personal, ¿a qué se debe esto? ¿Ocurre así efectivamente?**

Gabriel Conte: Sin duda. Se ha trabajado mucho más rápidamente en investigaciones desde países centrales y sus publicaciones han conseguido rápidamente también ser publicadas. Un indicador es que por diferentes razones, por ejemplo, nuestra primera experiencia de plan de desarme de Sudamérica, realizado en Mendoza, Argentina, nunca fue publicado, aunque todos hacen referencia a ello...

Carla Álvarez: Finalmente, ¿cómo ve el resto de América Latina la posición el bloque ALBA frente a la no suscripción el TCA? ¿Cuál es su opinión al respecto?

Gabriel Conte: Está pendiente un trabajo muy fuerte de la sociedad civil. Desde mi punto de vista, tienen mucho que decir las víctimas y sus familiares, que son quienes han sufrido en carne propia la violencia armada. Juntos, y con un enfoque más cercano a la de salud humana que al de seguridad, en donde siempre termina encendiéndose una escalada armamentística a nivel pequeño y en escala doméstica. Agradecimientos y fin de la entrevista

Anexo 6.

Entrevista a Gustavo Larrea (exministro de Gobierno del Ecuador).

Realizada el 15 de diciembre de 2015.

Carla Álvarez: ¿Cuál es el problema en Ecuador con las armas de fuego? ¿Qué pasaba en Ecuador cuando él estuvo al mando?

Gustavo Larrea: Yo diría desde fines de los ochenta hasta el 2006, los niveles de violencia y de delitos no conocidos en el Ecuador, o que eran inusuales en el Ecuador, como el secuestro extorsivo, el secuestro con detención, también el secuestro exprés – pero eso mucho después, eso ya es un fenómeno del dos mil y pico. El fenómeno inicial es secuestro. Sicariato, asesinato voluntario, es otro delito no conocido en el Ecuador. La situación de Perú y Colombia, en relación al narcotráfico, va a incidir en varias provincias del sur del país, concretamente Loja, El Oro, y de alguna manera eso va también a incidir en Los Ríos y Guayas, por contagio, por la ruta del tráfico, del tráfico de cocaína hacia el puerto y de ahí hacia Estados Unidos y Europa; pero también por el hecho de que desde el Ecuador empieza a contrabandearse precursores químicos hacia el Perú, y el mismo fenómeno con mucho más fuerza sucede en la frontera norte, con un aditamento adicional que lo hace más peligroso: el hecho de que el Estado colombiano tenía muy poca presencia en la frontera, no en la frontera poblada como Ipiales, sino en la frontera gigantesca de la Amazonía –para el tamaño de nuestro país, desde luego–, donde, a más del tráfico de droga, hay tráfico de combustibles, tráfico de armas, de pertrechos militares, en una situación compleja donde vamos a enfrentar por un lado al crimen organizado –a bandas de crimen organizado–, pero también a la presencia de grupos armados. Todo esto va a incidir en la zona de frontera y va a impactar en varias provincias, con el agravante de que en el caso colombiano habría de insistir una presencia del Estado: esto es una frontera prácticamente abierta y libre donde se produce todo tipo de tráfico incluido el tráfico humano. El diagnóstico de la violencia en el Ecuador para el año 2006 es un diagnóstico crítico, hoy que las cifras han bajado considerablemente estos datos parecen rarísimos, pero en Sucumbíos en el año 2006 se producen 960 asesinatos, ¡una barbaridad! Y si tú coges las estadísticas de asesinatos en la zona de Sucumbíos, vas a ver 570, 480, 450, no tengo el dato exacto pero si tú revisas, los datos de violencia en la frontera en la provincia de Sucumbíos fueron alarmantes. Compartiendo con Esmeraldas, el nivel de violencia, incluso Sucumbíos

llegándole a ganar a Esmeraldas. Las fuerzas de seguridad no están equipadas, no están entrenadas para enfrentar fenómenos delictivos nuevos, la doctrina policial no está adaptada al nuevo momento, pero además el Estado ha desinvertido en seguridad: el Estado empieza a desinvertir en seguridad, con la novelería de que la gente se pague su propia seguridad. Novelaría, digo, porque es un derivado de teorías que creen que la presencia del Estado no es necesaria. Yo creo que la hiperpresencia del Estado es un absurdo, pero la presencia del Estado es absolutamente necesaria, especialmente en temas tan complejos como la seguridad. Entonces creo que ahí hay un problema de contexto, que te permite ver el tema de la violencia en el país.

Ahora vamos a la violencia en las otras ciudades: en las otras ciudades vamos a ver este negocio del préstamo ilegal del chulco, y vamos a ver que hasta el día de hoy, si uno va a cualquier mercado del país, el Ecuador debe tener más o menos 1 600 mercados. En la época en que yo manejaba la cifra 1 430, debe haberse superado –eso se puede ver en alguna estadística de comercio. ¿Cuántos mercados populares hay en el Ecuador? No vas a encontrar una ventanilla de crédito en esos mercados, cuando muy bien podrías tener una ventanilla del Banco de Fomento o del banco público, que preapruebe el crédito a quienes son socios del mercado, créditos que fluctúan entre doscientos y mil dólares diarios, y que son pagados en el caso de los mercados, adquiridos a la madrugada y pagados en la tarde/noche a una tasa de interés del diez por ciento diario. Esa es la realidad del mercado ecuatoriano. Entonces, claro, yo te hablo de los mercados de alimentos, pero tienes mercados de ropa, mercados artesanales, todo lo que es los mercados populares que debe ser mucho más de dos mil, donde hay por lo tanto decenas de miles, probablemente lleguen a más de cien mil comerciantes minoristas y millones de consumidores. Esa dinámica no tiene apoyo crediticio de la banca privada ni de la banca pública. Entonces, al no resolver el problema, la derivación de este mercado ilegal o ilegítimo del préstamo, a una tasa de interés fabulosa, hace que cuando hay problemas venga el ajuste de cuentas. Acciones de esa naturaleza, para hablar de un tipo de delito que está vinculado al préstamo, préstamo que se hace extensivo a la zona rural, al agricultor rural –que tampoco tiene acceso al crédito en la banca pública ni privada. Tenemos 850 mil unidades de producción agropecuaria, ves el censo agrícola y más o menos son 840 720, pero en cifras redondas: 850 mil unidades de producción agropecuaria. ¿A cuántas de esas unidades llega el crédito? Ahí tienes unidades de producción de cacao, café, maíz, fréjol, lenteja, cítricos, fruta, etc., todo lo que se

produce. La banca privada lleva cerca de cien mil créditos a personas que acceden al crédito. En ese estrato que accede al crédito, están los que más extensión de tierra tienen –la economía más consolidada. Tienes otro estrato que accede al banco nacional de fomento, que llega más o menos a 70 mil, el resto no tiene acceso a crédito, entonces, ¿cómo se siembra en el Ecuador? A través del chulco, así sencillamente. Entonces el campesino, el agricultor, para poder producir tiene que pedir tres mil, cinco mil dólares, ocho mil dólares para producir el pequeño, el micro. Termina la cosecha, generalmente el prestamista le compra la cosecha, se le compra todo y se descuenta y le devuelve algo, si es que le devuelve algo, es decir, ese es el fenómeno que te va a producir otro tipo de delito en los cantones rurales de todo el país. Ahí vas a tener otro fenómeno delictivo vinculado al préstamo en cantones rurales –Paján, Marcelino Maridueña, Naranjal, Naranjito, El Empalme–, el nivel de violencia, ¿a qué se debe?, al préstamo en la zona urbana y al préstamo en la zona rural, que es un fenómeno delictivo atado a la economía, a la supervivencia, para hablar del delito vinculado a la economía.

Ahora vamos a otro tipo de delito, lo que es –ya lo habíamos hablado brevemente en el tema del secuestro extorsivo y el secuestro exprés–, vamos al tema del narcotráfico y del microtráfico. Primero las bandas de tráfico disputan el tráfico hacia las afueras del país; las bandas de microtráfico disputan mercados locales y, en la disputa de mercados locales, hay violencia entre las bandas por el control territorial, a más del fenómeno que implica el microtráfico general en la sociedad, es decir, el consumo de cocaína, de marihuana, en los colegios, en las universidades, en la juventud, también en otros sectores. Entonces el delito está vinculado a fenómenos sociales, a fenómenos económicos, a fenómenos incluso culturales. Otro tipo de delito que, para continuar con lo anterior, sacando este tipo de paréntesis que te acabo de hacer, es el tema del tráfico humano. En un país donde a partir del 2009 prácticamente quiebra la mitad del sistema financiero, y que nadie iba a suponer que la gente de bien –entre comillas– del país, se iba a llevar la mitad de su capital fuera del territorio nacional y que iba a generar una quiebra generalizada, entonces vas a tener como fenómeno la migración. Y la migración, para hacerse, la migración ilegal –la legal no genera ningún conflicto, la que genera conflicto es la migración legal–, en la migración ilegal hay tráfico de personas, vas a tener el problema de familias o de personas que buscan migrar o necesitan llegar a EE.UU. y eso tiene un costo. Ahí hay bandas que operan alrededor de la migración tanto hacia EE.UU. como hacia Europa, eso va a tener una consecuencia, toda la década

2000-2010 y hasta el 2016, y eso es un boom que generó un éxodo que se estima aproximadamente en tres millones de ecuatorianos que salieron del país, de esos ¿cuántos salieron y llegaron a destino legalmente? El veinticinco por ciento. Ahí tuviste fenómenos tan grandes como barcos enteros que fueron hacia EE.UU. y muchos de ellos se quedaron en el mar y murieron, barcos que todavía no se encuentran, gente que desapareció, en esa ruta de la muerte. Esa ruta de la muerte también está vinculada no solo por el tráfico humano sino por el tráfico de drogas. Después tienes la trata de personas, el problema vinculado a la prostitución, el reclutamiento de chicas con engaños generalmente, con ofrecimientos de grandes sueldos y una vida, para un estrato social bajo, una vida de lujo, entre comillas, un estándar de vida alto en Europa o en EE.UU. o en cualquier país de América Latina, y de ahí pues el tráfico de mujeres, la trata de personas. Ese es otro delito que está vinculado a este fenómeno delictivo.

Frente a esto una respuesta de modernización de la Policía Nacional era absolutamente necesaria en el 2007, una modernización que implique primero tecnificar a la policía, dotarla de laboratorios, que la investigación no sea al ojímetro –porque el mayor o el capitán, o los que hacen el trabajo de campo, el sargento que tiene en la memoria al fulano que roba y hace los nudos así y por tanto el fulano es–, sino de investigación científica. Yo creo que el 2007 fue un paso importante, un salto cuántico de buscar una policía científica, y por lo tanto había que dotarlo de laboratorios de criminalística y de formación profesionales, en el área de criminalística, para lograr una eficaz lucha contra la delincuencia y el crimen organizado. Por lo contrario, a mantener una ineficacia contra esa lucha porque no era una acción científica, incluso mucho de esos casos decaían en los tribunales porque las pruebas no eran científicas. Había que modernizar la acción policial.

El plan de desarme se enmarcó en un proceso de modernización de la acción policial. Se buscó tener un mapa claro del tipo de delito por regiones y zonas, además, se propuso concentrarse en el tipo de delitos cometidos por zona geográfica e identificar cómo combatirlo. En este trabajo de mapeo, se determinó un elemento común a todos los delitos –había muchos elementos comunes, pero había uno básico– que era el uso de armas. En el Ecuador era permisible, muy permisible el porte de armas. De hecho, bastaba un registro en el Ministerio de Defensa para que se autorice el porte de armas. Además, en la zona rural, no había un control del uso de armas y, desde luego, eso

generaba que esas bandas pudieran operar en este campo con mucha facilidad, podían estar armadas y equipadas cuando la Constitución del Ecuador plantea que el uso exclusivo de la fuerza la tienen las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. En este caso, de alguna manera había una hendidura por la que pasaba, no el uso legal o legítimo de la fuerza, sino el uso ilegal e ilegítimo de la fuerza (...) Ese proceso es el que nos lleva a plantear el tema de control de uso de armas y la restricción para que se use. Ahí hacemos una campaña interesante que es entregar armas a cambio de dinero.

Carla Álvarez: ¿Es el primer plan de desarme en el Ecuador?

Gustavo Larrea: Sí, es el primer plan... Primero un plan persuasivo y después un plan de control. En el mapa de delitos, cuando mapeas al Ecuador por delitos, vas a tener, por ejemplo, Quito: el delito no está regado en todas partes, se concentra en ciertos barrios, en ciertos sectores; lo mismo pasa a nivel de todas las ciudades de todas las provincias. Se elabora un plan de control de armas a partir del mapeo y se hace el control de armas y permite recaudar armas, hasta que finalmente se hace una reforma en el Código Penal, se certifica el porte de armas ilegal como un delito, eso se hace simultáneamente, ese también es un elemento persuasivo. Ya había en el Código Penal el porte ilegal de armas como delito, lo que se hace es ampliar, por así decirlo, y se hace más estricto el permiso de armas. Ya no es un permiso generalizado que cualquiera puede obtener, sino que tiene unos requisitos mucho más fuertes. Yo creo que en términos generales ahí tienes un contexto, tienes una respuesta.

Carla Álvarez: ¿Cuál es la evaluación de esta iniciativa del plan de desarme?

Gustavo Larrea: Yo no llegué a esa evaluación porque yo dejé el Ministerio de Gobierno en noviembre del 2007. No pude tener una evaluación del tema. Sin embargo, el Ministerio hizo en el 2008 una evaluación y siguió con esa política pero ya no te podría yo precisar los datos de esa evaluación. Podrías entrar a la página del Ministerio del Interior, porque acuérdate que el Ministerio de Gobierno, con mi salida, se dividió en cinco. El Presidente decidió dividir el Ministerio en cinco, y el Ministerio de Gobierno dejó de tener el peso que tenía antes. Entonces, el Ministerio del Interior nace ahí y le da continuidad a este programa a través de Fernando Bustamante, con el cual

también podrías conseguir una entrevista, no es amigo mío, no te puedo facilitar ese contacto, pero él debe tener información complementaria.

Carla Álvarez: Después del Plan de Desarme, tuvo lugar una restricción a la importación de armas, en junio del 2007, ¿por qué se adoptó esta medida?

Gustavo Larrea: ¿Por qué? Porque la importación era abierta, no existía control alguno del ingreso de armas al Ecuador. “Control alguno” es una palabra demasiado dura, diría: el control es laxo, ese sería. Entonces ahí se prohíbe. Porque había empresas que tenían su negocio, vendían revólveres, pistolas, fusiles...

Carla Álvarez: Me llama la atención la medida de la prohibición de la importación. ¿Con eso se pensó restringir el mercado?

Gustavo Larrea: Claro, el momento en que tú eliminas la importación vas a restringir la venta, vas a restringir la oferta y, por lo tanto, aunque hubiera demanda, demanda incluso ilegal, al no haber oferta vas a restringir enormemente el consumo de armas, de balas y todo eso.

Carla Álvarez: Yo leí una entrevista suya, en la que decía que se buscaba restringir la oferta de armas, recuperar las armas ilegales con el plan de desarme, pero también concentrar las armas legales en manos de empresas de seguridad privadas. Entonces: ¿cuál era la lógica de esto? Si se restringe la importación, ¿cómo se abastecen las empresas de seguridad privada?

Gustavo Larrea: Porque existía el permiso de importación, tú restringías, no es que prohibías la importación, sino que si una empresa quería comprar armas, le autorizabas, si era necesario para la seguridad, previamente autorizado por el Ministerio de Defensa y por el Ministerio de Gobierno y de Seguridad Interna. Tú podías abastecer el uso legal de las armas. Lo que no podías hacer era vender libremente armas.

Carla Álvarez: Me gustaría saber cómo veía el Gobierno del Ecuador la problemática de las armas en el país y su relación con lo que ocurre en el resto del mundo. ¿Hay una relación?

Gustavo Larrea: Desde luego, también había una relación, porque si tienes importación abierta de armas y tienes dos conflictos, o al menos uno todavía existente – en Colombia ya estaba bastante controlado–, de hecho, que parte de esas armas podrían eventualmente parar en algún otro país.

Carla Álvarez: **¿Cómo pensaba el Ecuador en ese momento su adhesión a redes internacionales de la ONU?, ¿Eran importantes o no?**

Gustavo Larrea: Absolutamente importantes. Acuérdate que yo vengo de una directora regional de la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos antes del Ministerio de Gobierno, y yo en Naciones Unidas, llevé varias propuestas porque coordiné los equipos de ONG de derechos humanos a nivel mundial para proteger los derechos de los pueblos indígenas, para los derechos de la mujer, para los derechos de la naturaleza, para el tema de la lucha contra la violencia, y crimen organizado y terrorismo. Incluso nosotros fuimos los que propusimos que los grupos armados que cometieran delitos de lesa humanidad pasen a ser procesados, y no solo los Estados, porque antes solo los Estados eran procesados por delitos de lesa humanidad. Nosotros dimos la teoría de que los Estados y los grupos organizados también podían violar derechos de lesa humanidad. Yo venía de una experiencia internacional en materia de lucha por los derechos humanos que hizo que mi preocupación sobre la aplicación de toda la normativa internacional vigente, del cual el Ecuador era asignatario, se aplicara, por ejemplo, el tema de la trata de personas. Yo creé la oficina de trata de personas en el Ministerio de Gobierno, precisamente para combatir la trata de personas, y logré el apoyo de las organizaciones de mujeres que se incorporaron activamente a ese trabajo.

Carla Álvarez: **¿El interés por las redes internacionales disminuyó en el tiempo?**

Gustavo Larrea: Me imagino que sí porque el Ecuador a más de que le expulsó a la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos –de la cual yo fui director– (la expulsó algunos meses después de que yo dejara el Ministerio de Seguridad Interna y Externa), le dejó de reconocer como organismo internacional con sede en el Ecuador. Desde luego, el Ecuador optó por una política de distanciamiento con los organismos de derechos humanos en general. Yo creo que el gobierno de Correa es un gobierno 2007-

2009, y es otro gobierno 2009-2013. Difícil de percibir porque es una misma armazón pero en el contenido hay diferencias sustanciales... Y esto, en lo que estás estudiando, hay una diferencia profunda.

Carla Álvarez: ¿Había un pronóstico con respecto a lo que podía pasar si el Ecuador no intervenía en la regulación internacional de armas en ese momento?

Gustavo Larrea: Es decir, que no podías controlar a nivel internacional, porque el nivel de delito que se cometía era delito violento, al no haber control de armas, iban a mantenerse los niveles de violencia y tenía que reducirlos y en ese sentido... Diría, no era el único elemento. Simultáneamente tenías la policía científica: “primero investiga y después detiene”, no “primero detiene y después investiga” como filosofía: le detienen a alguien y le torturan, y declaraba cualquier cosa. Una cosa es que detengas con seguridad. Para detener con seguridad, y respetando los derechos del detenido, tienes que hacer un trabajo de investigación científica. Entonces yo creo que ese elemento es muy importante. El otro es un elemento también importante, que coadyuva. Entre los dos elementos hay una política: el uno porque dice “yo cometo el delito con mis armas”, yo le quito el arma y ya no puedo usar esa violencia, o me dificulta eso, no es que no puedo porque todavía hay delito violento, pero le has generado un problema, le has dificultado su operación libre, pero no es la única medida. Esa medida, sin un proceso de sistematización, profesionalización y de uso científico de la investigación, no es suficiente, ayuda pero no es suficiente. Yo creo que se ha avanzado de todas maneras, se pudo avanzar mucho más, pero de todas maneras hay un avance, hay un saldo que yo creo que es positivo. Sucumbíos ya no presenta cientos de muertos al año, ahora hay decenas. Esmeraldas igual. El nivel de cantidad de asesinatos al año era una cosa horrorosa, superabas los tres mil, cuatro mil casos al año.

Carla Álvarez: ¿Cómo estaba viendo el Gobierno en ese momento a los actores de la sociedad? ¿Con qué actores se debía trabajar para poder reducir el número de armas en la sociedad?

Gustavo Larrea: Con todos. Yo creo que se tenía que trabajar con las prefecturas, las alcaldías, las juntas parroquiales, los barrios, los recintos, para eso tienes una red de tenientes políticos, jefes políticos y gobernadores. Para ir en anverso: el teniente político

está en el barrio, el jefe político en el cantón y el gobernador en la provincia en un plan simultáneo de intervención con la comunidad, es decir, conversando con la comunidad, discutiendo. Porque también había casos de que sectores que decían: “bien, es verdad nosotros tenemos armas aquí, pero tenemos un grave problema de delincuencia y no tenemos una suficiente presencia policial”. Entonces la forma de solucionar el tema no era diciéndoles: “sigan armados”, sino: “démosles presencia policial”, “cuál es la necesidad y resolvamos el problema”, porque el problema estaba en la falta de presencia policial. Entonces se aumentó el número de efectivos, se avanzó en cubrir paulatinamente las necesidades de seguridad que tenían algunos recintos del país. No se cubrió todo porque el plan quedó a medio ejecutarse en mi gestión. Quién dirimió la continuidad fue el ministro Bustamante y después el ministro Jalkh, en esa secuencia, vino Bustamante, Bustamante salió en enero del 2009, entró Jalkh. Gustavo también debe tener, me imagino, tampoco es amigo mío, el hecho de que hayamos estado en el mismo Gobierno no quiere decir que hayamos sido amigos de todo mundo [risas]. Por diferencias de visión básicamente. Yo tengo otra visión. Ellos tenían otra visión distinta. Entonces teníamos más pelea que paz [risas]. Una cosa importante: me preguntaste sobre las organizaciones. También conversamos con las organizaciones campesinas, con los agricultores. Eso para terminar los diálogos con quién se mantenía.

Carla Álvarez: Es conocido que hay países donde hay organizaciones de la sociedad civil con unos intereses opuestos al control de armas por parte de los estados. ¿En Ecuador hubo eso cuando usted tuvo esta iniciativa?

Gustavo Larrea: Claro, salió gente a decir que era una locura. El partido Social Cristiano, por ejemplo, les pareció que se fuera a dejar a la sociedad en indefensión frente a la delincuencia [risas], cuando es el Estado el que debe combatir la delincuencia, no el ciudadano, el Estado debe proteger al ciudadano. Y, claro, a unos sectores de derecha y de extrema derecha no les gustó la idea. También Sociedad Patriótica salió con eso.

Carla Álvarez: ¿Hubo alguna institución del Estado que se pronunció en contra de esta iniciativa?

Gustavo Larrea: No. A nivel del Estado, no. Vale la pena comentarte que yo hablé con el Presidente de la Asamblea –el Congreso Nacional de entonces, de los bloques parlamentarios– conversé también con la Corte Suprema de Justicia sobre el tema, que no existía, en ese momento, no tenías dependencia de funciones del Estado. La corte no dependía del Ejecutivo para nada. La corte era designada por la Superintendencia años atrás, cuatro años atrás, por lo tanto, no había un vínculo en ningún caso político; lo que había era respecto a la institucionalidad y, por lo tanto, con ellos, con el Presidente de la Corte Suprema y con varios ministros tuvimos una conversación sobre el tema, igual con el Fiscal General de la Nación, con el Procurador, y ya había apoyo al tema.

Carla Álvarez: En balance, ¿hubo apoyo a las medidas de control de armas?

Gustavo Larrea: Sí, hubo apoyo, especialmente en las zonas donde se sentía el tema más gravemente. En todo el país diría yo, pero, claro, en Sucumbíos, en Esmeraldas, el apoyo fue masivo.

Carla Álvarez: ¿La sociedad civil cómo reaccionó? Ya poniéndolo al margen de la institucionalidad.

Gustavo Larrea: Positivamente. Reaccionó bien. El apoyo a la iniciativa fue generalizado.

Carla Álvarez: ¿Cuál es el indicador de este apoyo generalizado?

Gustavo Larrea: El hecho de que en las distintas parroquias, en los distintos cantones, la gente participó en eventos parroquiales, participó en talleres y apoyaban la medida. Y ese es un trabajo hecho en las juntas parroquiales rurales por parte de los tenientes políticos, y en los cantones por parte de los jefes políticos, pero además la manifestación en los medios de comunicación locales: en Sucumbíos, los colegios profesionales, las organizaciones barriales, se pronunciaban a favor del control de armas. Tuvimos heroínas también ahí, asesinaron al gobernadora de Sucumbíos.

Carla Álvarez: ¿Pero por este tema?

Gustavo Larrea: Por este, y por temas conexos. Ahí en Sucumbíos hubo un plan de seguridad de emergencia que tuvo como un elemento el control de armas, tuvo también la clausura de los bares y discotecas ilegales, porque se habían producido muchos de estos enfrentamientos clandestinos entre los grupos armados de Colombia y la mafia. Entonces, al mantener una posición muy firme del Gobierno en los distintos temas, no me acuerdo este momento el nombre de la gobernadora, pero cuando entres a esa época en Google vas a ver el asesinato que tiene que ver con todo esto. Ha sido costoso, para el caso de ella y para el caso de todo el equipo que tuvo que tener, estar muy controlado, estar... Todo el equipo que trabajó (gobernadores, jefes político) tuvieron que tener resguardo porque hubo reacciones, también de la delincuencia.

Carla Álvarez: Yo he visto una cifra que usted la menciona en algún momento, y otra gente también la menciona, que hay un conteo de aproximadamente de entre 270 mil y 300 mil armas en la sociedad civil en ese momento. No sé de dónde sale esa cifra...

Gustavo Larrea: De la Policía Nacional. La Policía hizo un estimado de este tema. Por un lado tenías armas de porte legal y se estimaba algo así como “por cada arma legal había 10 armas ilegales”. La propia estadística de la Policía hizo una proyección. Es decir, si tenías diez detenidos, uno tenía arma legal, nueve ilegal. Había una proporción de uno a diez aproximadamente entre armas legales e ilegales. Si tenías mil armas recuperadas en operativos, de esas, legales eran probablemente cien. Eso permitió que ellos hagan una proyección a través de los años, estimaban que había, no era una cifra... era un estimado.

Carla Álvarez: En este tiempo de control de armas, ¿cómo se veía la articulación de la Policía y Fuerzas Armadas a fines de registro de datos?

Gustavo Larrea: Conflictiva, difícil, porque las dos instituciones querían controlar. Yo creo que, en términos de seguridad interna, es la Policía la que debía controlar, esa era mi apreciación. Pero las fuerzas armadas tenían la idea de que ellos tenía que controlar, no sé si las fuerzas armadas, el Ministerio de Defensa, para ser más claros: que ellos debían ser los que controlan. Nosotros habíamos puesto un sistema de registro de todas las armas en el país que permita identificar el arma. Cada arma tiene una huella,

entonces, cuando disparas permutas el arma y tienes una huella, las estrías muestran qué huella hizo el disparo. Tú registras el arma y eso permite un trabajo policial mucho más eficaz, porque vas a registrar toda el arma. Y ese proceso se inició en el año 2007. Hoy debe haber un registro muy amplio de las armas en el Ecuador...

Carla Álvarez: Recién nos dieron estadísticas, el problema es que estas son únicamente del 2015, con eso le digo todo. Además, no coinciden los datos registrados por la Policía, por las Fuerzas Armadas, la Fiscalía, etc.

Gustavo Larrea: Ahora, la Policía debe tener más información realmente, porque es la que está en el día a día, la Fiscalía algo. Creo que la fuente más confiable es la Policía... aunque es el más susceptible de violar derechos humanos porque es la que está en contacto con la sociedad, pero sin embargo son los que mejor estadística tienen.

Carla Álvarez: La Policía efectivamente está en el día a día, saben dónde están los delitos, sabe quién los comete, pero el que da las autorizaciones de portar armas son las fuerzas armadas. Entonces, ahí se genera una brecha de información.

Gustavo Larrea: Desde luego, y es la Policía la que debe registrar las armas, es la Policía la que debe controlar. Y ellos ya tenían este sistema que te cuento de huella, el IBIS, yo les había aprobado eso –el propio Presidente de la República no conocía eso pero lo aprobaba–, en todo caso no era una decisión solo mía, sino del Presidente continuar con eso... Pero claro, ese conflicto se mantuvo hasta el año 2008 que dejé el Ministerio, enero 2009, que dejé el Ministerio de Seguridad, no estaba resuelto quién, estaba por resolverse...

Se resolvió y finalmente quedó en manos de las Fuerzas Armadas.

Agradecimientos y fin de la entrevista

Anexo 7.

Entrevista a Fernando Luque (consejero de la Embajada del Ecuador en Nueva York, Estados Unidos. Responsable de los asuntos de desarme ante la ONU).

Realizada el 15 de diciembre de 2016.

Carla Álvarez: ¿Por qué los asuntos de desarme se tratan principalmente dentro de la Asamblea General de la ONU, en lugar de ser tratados dentro del Consejo de Seguridad?

Fernando Luque: El Consejo de Seguridad, de acuerdo a la Carta, no tiene un rol en temas, por decirlo así estrictamente, de avanzar el derecho internacional. Por ejemplo, justo estoy buscando ahorita entre las atribuciones de la Asamblea, el artículo 13 de la Carta dice que la Asamblea General promoverá estudios y dará recomendaciones para: fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación.

Ese es un rol de la Asamblea, por lo tanto, la Asamblea sí es un organismo adecuado para hablar de nuevos tratados, nuevas convenciones, nuevos acuerdos internacionales. Por eso, incluso hasta una de las seis comisiones principales de la Asamblea es la Sexta Comisión que es la encargada de asuntos jurídicos.

Pero, en cambio, el Consejo de Seguridad sí tiene un rol mucho más restringido. Tiene un rol relacionado con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Por lo tanto, no le correspondería hablar de nuevos tratados. Le voy a poner un ejemplo relacionado también con el tema del desarme, aunque no con el tema de armas ligeras y pequeñas, usted sabe que hay el tratado de prohibición completa de ensayo de armas nucleares, pero que no entra en vigor por una peculiaridad del tratado: este tratado fue suscrito por un grupo de 40 o 42 países, todos tienen que haber ratificado, bueno sucede que de este grupo, ocho todavía no lo ratifican, entre ellos Estados Unidos, Corea del Norte, también India, Paquistán, etc.

Entonces hace aproximadamente hace dos meses, Estados Unidos impulsó en el Consejo una resolución por el vigésimo aniversario que se celebró este año del entrada en vigor del tratado de Prohibición Completa y una de las cosas que decía esta

resolución del Consejo era que se alienta a los Estados miembros a adherirse al tratado y se metía en la vida del tratado, aunque no era bajo capítulo 7. O sea, no era obligatorio y tal, pero para algunos países, el Ecuador entre ellos pero también está Guatemala, etc., era muy negativo que el Consejo se metiera en el tratado porque este tiene su propia vida. El tratado fue abierto a la vida en una resolución de la Asamblea que es lo que corresponde, el tratado tiene su propio mecanismo que es la Secretaría Técnica Provisional, que tiene sede en Viena. O sea, un poco le estamos diciendo al Consejo “usted se está metiendo en lo que no debe”. Ahora, cierto es que situaciones de armas pequeñas puede llegar al nivel de convertirse en una amenaza contra la paz y seguridad internacionales y puede, por lo tanto, entrar en el ámbito de jurisdicción del Consejo de Seguridad. Pero entonces no estamos hablando de la legislación internacional sobre armas convencionales o armas pequeñas y ligeras, sino que estamos hablando de situaciones específicas, más relacionadas por ejemplo con situaciones de conflicto interno de armas pequeñas y ligeras obviamente es un agravante, etc. Ahí sí, el Consejo tiene un rol, la Asamblea General debería permitir que el consejo asuma ese rol.

Ahora, el Consejo desde ya hace algunos años tiene la costumbre, que es discutible, de tener debates temáticos. Esto es, no debates que tratan sobre temas específicos de una situación concreta, llamémosla, de atentados contra la paz y la seguridad internacionales, sino sobre un tema que en general puede resultar una amenaza contra la paz y la seguridad. Entonces por eso, ahorita justo estoy buscando las referencias completas, el Consejo sí ha tenido debates temáticos sobre armas pequeñas y livianas. Justo estoy buscando la referencia concreta de cuándo fue el más reciente... Claro, por ejemplo, tengo aquí una referencia del 2015, es un ejemplo. Exacto, adoptó una resolución en el 2015, en mayo, la resolución 22-20 sobre cooperación para combatir la transferencia ilícita de armas pequeñas y ligeras... Déjame ver cómo fue la votación esa vez... Claro, con nueve a favor, fijese esta fue una apretada, la resolución fue adoptada con nueve votos a favor y ninguno en contra, por lo tanto no hubo veto pero sí hubo las abstenciones de Angola, Chad, China, Nigeria, Rusia y Venezuela. Y ya me imagino por qué, o sea, sin leer ahorita la referencia, me imagino que el argumento es este: que el Consejo se está metiendo en temas que no le corresponden directamente.

Entonces, solo como comentario, dentro de la carta, se necesitan mínimo nueve votos para adoptar la resolución. O sea la resolución pasó con las justas, yo creo que por eso,

seguramente no se ha vuelto a repetir desde 2015 hasta acá una nueva reunión del Consejo sobre este tema. Pero básicamente esa es un poco la razón por la cual el consejo no tiene, pero tampoco debería tener, en mi criterio personal –aquí no estoy hablando como Ecuador– también es el criterio que defendemos como país, no se debería meter en temas que no son de su competencia. Esto es, no hacer legislación internacional o meterse en el tema de los tratados, eso le pertenece a la Asamblea General o a otros órganos, o agencias de Naciones Unidas que miran esto, y por lo tanto el Consejo de Seguridad no debería meterse. Otra cosa es, sí, por ejemplo debido al flujo, no necesariamente ilícito, podría ser incluso legal de armas pequeñas y ligeras a un país en situación de conflicto, el Consejo puede, eso sí es parte de su autoridad, podría efectivamente decretar un embargo o tomar sanciones contra mercaderes de armas, etc. Pero esto es una situación concreta, el Consejo no debe legislar de manera general.

Carla Álvarez: Ahora, respecto a la política exterior del Ecuador, yo veo que desde el 2007 hay un cambio en la política exterior del país referente al control de armas, de hecho, Ecuador había venido ratificando casi todos los instrumentos internacionales de control de tráfico ilícito de armas, excepto el Protocolo de Armas de Fuego que no había ratificado.

Fernando Luque: Pero no, ya está ratificado por el Ecuador.

Carla Álvarez: Y esto fue en el 2014, ¿no?

Fernando Luque: Exacto, fue en el 2014.

Carla Álvarez: Ecuador tuvo esta abstención importante en el Tratado de Comercio de Armas, usted me había explicado previamente cuáles eran las razones del Ecuador para esta abstención y ahora me interesaría saber un cuál es el sentir o la reacción del cuerpo diplomático ecuatoriano frente a esta abstención del Ecuador.

Fernando Luque: Estas cosas son instruidas por Cancillería. Aquí en Nueva York, o cualquier otra misión del Ecuador en terreno internacional actúa bajo instrucciones de

Cancillería, que reflejan también, obviamente, principios generales de política exterior como hablamos la vez anterior. El Ecuador apoyó desde un inicio el proceso de negociación y participó activamente en la negociación del Tratado de Comercio de Armas. El problema fue cómo se llevó la última fase de la negociación del tratado, el producto final no fue satisfactorio desde varios puntos de vista. Yo creo que ahí debemos tener cuidado, a veces da la impresión que hay un tratado sobre un tema, y ese tratado es necesariamente positivo y no siempre es cierto.

Le voy a poner un ejemplo, y justo hablemos del Tratado de Comercio de Armas. A mediados de este año tuvo lugar la Conferencia de Estados parte del Tratado de Comercio de Armas en Ginebra. ¿Cuál fue un tema que estuvo completamente ausente de discusiones durante la conferencia en Ginebra este año? La transferencia de armas que está realizando el Reino Unido, Francia, España también, en fin, solo por mencionar algunos, pero la transferencia de armas a Arabia Saudita que está bombardeando Yemen, en zonas civiles. ¿No se supone que el tratado, una de las cosas que iba a tratar de prevenir o por lo menos poner en evidencia, eran precisamente este tipo de transferencias?

Entonces ahí no olvidemos que una de las razones, no es la única pero una de las razones, que llevó al Ecuador a ser escéptico, como el Ecuador siempre aclaró, y no está solo en esto, hay un treintena de países del más variado corte que estamos en la misma posición, porque el Ecuador no es activamente hostil contra el tratado pero lo que dejamos saber es: “no nos gusta el producto final, pero vamos a ver cómo funciona y en base a eso eventualmente podría decidirse que el Ecuador cambié de opinión”, eso no lo decide yo, no lo decide la misión de Nueva York, si el Ecuador eventualmente llega a adherirse. Pero, claro, cuando uno ve –no hay ninguna decisión tomada al respecto– cuando uno ve lo que sucedió hace pocos meses en Ginebra donde ya comienza la aplicación de doble rasero, es una de las alertas que hizo el Ecuador cuando estábamos cerrando el Tratado de Comercio de Armas. Efectivamente lo que está sucediendo, como son el Reino Unido, como es Francia, como son algunos países europeos y algunos estados americanos, que hay que investigar qué sucede con Brasil. Todos o al menos parte de signatarios del Tratado del Comercio de Armas siguen transfiriendo armas convencionales a un país que se puede documentar, está realizando actos de

guerra contra la población civil, en este caso en Yemen. ¿Cómo entender eso? Ahí está acaso un error del tratado.

Porque pongámonos en una situación distinta, supongamos que estos países fueran dos Estados árabes o en una situación donde más bien Occidente, ahí si tiene una visión distinta, ¿verdad? ¿En ese caso qué sucedería? Muy seguramente ahí si sacaríamos las disposiciones del tratado para darles con la cabeza a los países que supuestamente están rompiendo con esto. No sé si me explico.

O sea, esto ya es una opinión personal: ante lo que acaba de suceder en Ginebra yo digo “cuidado”. Si en Ginebra al menos hubiera existido un intento de denuncia por parte de otros Estados sobre estas ventas, OK, el tratado podría estar funcionando correctamente aunque habría que considerar también otros factores pero esto no sucedió, todos guardaron silencio por no ofender al Reino Unido. ¿Dónde estuvo Costa Rica gritando en Ginebra? Costa Rica es un gran defensor del tratado, ¿dónde estuvo Costa Rica en Ginebra gritando sobre este tema? Mejor no, porque no quería hacer notar que el tratado es deficiente. El tratado es deficiente porque no logra prevenir lo que supuestamente iba a prevenir y ahí viene otro factor, y nuevamente un comentario personal como alguien que participó en las negociaciones del Tratado: cuando el tratado fue adoptado, muchas ONG y muchos activistas hicieron alabanzas, aleluyas de que ese tratado iba a poner fin a la transferencia de armas, que son usadas para violentar los derechos humanos. Bueno, volvemos al mismo ejemplo. O sea, aquí no estamos hablando de Rusia vendiéndole armas a Siria, porque Rusia ni Siria son parte del tratado, estamos hablando de países que sí son parte del tratado, sobre todo europeos, transfiriendo armas a Arabia Saudita que no es parte del tratado.

Aquí estamos, hablamos de los defectos del tratado, claro ahí el contraargumento es “bueno, pero si estuvieran adentro y tal”, no, si uno está adentro es igual. Ahora, como digo, la posición que el Ecuador siempre ha tenido es de un prudente escepticismo, así es. Y eso ha sido declarado desde un inicio, vamos a ver y estamos viendo cómo funciona el tratado, cómo está siendo implementado sobre todo y luego se tomará una decisión. Ahora, ninguna decisión es definitiva, quiero decir el Ecuador mientras no sea parte no es parte, pero en cualquier rato por las razones que sea, las autoridades ecuatorianas pueden acceder al tratado. Pero por lo pronto estamos viendo que la cosa

no... ahora, desde el punto de vista de legislación interna siempre había que hacer una acomodación pero el Ecuador tiene una legislación interna para control de importación y exportación de armas, en ese sentido no somos un país exportador de armas, en tal sentido sin ser parte del tratado cumplimos con el objetivo de tratado.

Carla Álvarez: Inclusive las medidas internas sobrepasan las exigencias del tratado.

Fernando Luque: Exacto, usted tiene toda la razón. Tenemos un sistema, algunos países no lo tenían, sobre todo en África, tal vez en países más pequeños. Pero ahí viene otra cosa: los caribeños, yo he visto con mis colegas del Caribe, algunos se iban hasta las lágrimas en su defensa del Tratado del Comercio de Armas. Pero luego, claro, porque ellos tienen una situación de violencia generada por armas pequeñas y ligeras, de criminalidad común pero el tratado... O sea, yo soy el primero en querer que el tratado sí sea una diferencia, pero hasta ahora yo no he visto eso. Ni en el caso de transferencia de armas pero tampoco lo he visto en el caso de control para evitar la criminalidad común o casos de delincuencia común, como uno puede ver en el Caribe lamentablemente. Yo creo que eso es trágico, más es una crítica a los que todavía quieren vender el Tratado del Comercio de Armas como la panacea, toda la solución a los problemas y no es cierto. Pudo haber sido mejor, eso es lo que yo siempre digo y no lo fue por acomodar a un par de Estados, yo lo viví en las negociaciones, acomodar a Canadá, a Estados Unidos y al Reino Unido, solo a tres países se insertaron hasta el párrafo preambular en el tratado que habla del respecto al derecho de propiedad de posesión de armas pequeñas para efectos deportivos o de cacería. Está bien, no digo que no, yo nunca he ido de caza a ningún lado pero tampoco me opongo. Pero, ¿me explico? Era tan importante reafirmar aquello en el tratado y sin embargo no reafirmar otros temas. Pero en fin. Yo creo que es eso, el Ecuador todavía no es parte, no se adhirió al tratado, puede suceder en el futuro por supuesto, hay que ver las condiciones.

Un criterio muy personal –no es el criterio oficial de Cancillería que no ha tomado una posición al respecto, pero después de lo que vimos en Ginebra habrá que ver qué pasa. El próximo año hay una nueva conferencia, hay una reunión de estados parte para ver qué pasa. Pero el Ecuador lo que siempre dice es: “OK, vamos a ver cómo se

implementa el tratado y eso nos llevará a tomar una decisión”. Como digo no estamos solos, es una treintena de países que afirmamos lo mismo.

Carla Álvarez: Ahora, la pregunta que me salta es: en materia de control de armas Ecuador ha sido generalmente muy activo, la diplomacia del Ecuador ha sido activa y adhiriéndose a todos los controles, a todos los instrumentos internacionales. Podríamos decir que este escepticismo prudente que tiene ahora el Ecuador, producto del actual Gobierno, ¿está enmarcado dentro de un momento ideológico y político específico o es una línea que ha seguido de más largo plazo el Ecuador?

Fernando Luque: No, a ver. Yo lo pongo de otra manera, aquí voy a hablar obviamente a título personal. Pero no es obviamente una posición oficial de Cancillería ni del Gobierno. Todo lo que estoy diciendo es personal. Pero bien había históricamente la costumbre en Ecuador de, tratado que bien salía, tratado al cual adheríamos pero sin ton ni son. Era efectivamente acrítico, en el sentido completo de esa palabra, esto es que veíamos, lo supuesto positivo pero no veíamos los problemas que podía traer ese tratado. Yo diría que ahora sí hay reflexión, reconociendo que el gobierno de Rafael Correa parte de una visión soberanista de las cosas, por lo tanto, por así decirlo, el primer filtro, es cómo afecta a nuestra soberanía, en el sentido amplio de la palabra. O más bien, cómo afecta a la soberanía del Estado. Entonces, cómo podría eso afectar a la soberanía, solo del Ecuador aunque por supuesto es parte del análisis, al principio que consta en la carta del respeto a la libre determinación, del respeto a la soberanía, de no injerencia de los Estados. Entonces, sí hacer parte eso de los análisis. Y ciertamente eso fue también uno de los elementos al momento de considerarse cuál debía ser la posición del Ecuador en el momento en que el Tratado de Comercio de Armas fue votado en la Asamblea General.

Carla Álvarez: Perdón, Fernando, podríamos decir que esta pregunta sobre la soberanía del Ecuador se aplica en todos los procesos diplomáticos o en todos los procesos de toma de decisiones del Ecuador, ¿se podría generalizar de esta manera?

Fernando Luque: Sí, está claro que si un diplomático individual no hace de este elemento parte de su análisis, sobre cualquier situación, no solamente... ese propósito

también explica los votos del Ecuador sobre la situación en Siria, porque también hay que poner en balance la necesidad de evitar crímenes de guerra pero hay que balancear eso con un valor absoluto, hay que balancear eso sobre la soberanía y la no injerencia sobre otros Estados. Yo diría que sí, siempre hace parte ahora del análisis que se hace ahora, es parte del análisis pero no es el único elemento por eso puede haber con el paso de los tiempos decisiones distintas sobre un mismo tema. Es un tema de balances, el manejo de las relaciones internacionales, de la política exterior, es casi siempre un tema de balance.

Carla Álvarez: Si podríamos dar un calificativo a la gestión de política exterior del Ecuador, ¿cuál sería su calificativo?

Fernando Luque: Ah, de defensa de la soberanía. Yo creo que el principio de soberanía y de no injerencia sobre los asuntos internos de los Estados.

Carla Álvarez: Ahora, esta política del Ecuador durante los últimos 10 años, 2007-2017, ¿podríamos calificarla como antihegemónica?

Fernando Luque: Sí, porque es también el rechazo de la hegemonía de uno o pocos países y la búsqueda de la soberanía. Eso ha sido declarado por el Presidente, ciertamente, pero también por el anterior canciller Patiño, por el actual canciller, han sido muy explícitos en aquello, en la búsqueda de un mundo multicultural que por lo tanto rechaza la creación o la presencia de hegemonías únicas. Entonces sí, ciertamente ese es un tema que se lo ve y eso también si usted lee las declaraciones del canciller Long u otras autoridades sobre, por ejemplo, los acuerdos con China, o, por ejemplo, el relacionamiento que ha tenido el Ecuador con otros socios como Rusia, como Irán, también se enmarca eso en una visión antihegemónica. Yo creo que eso ha sido evidente, o sea, uno lo escucha en declaraciones de altas autoridades ecuatorianas.

Carla Álvarez: Ya, si pudiéramos calificar esta gestión en términos de buena o mala, exitosa o fracasada, ¿cuál sería su criterio?

Fernando Luque: Ah, eso... no se olvida que yo soy diplomático en activo. Por lo tanto, cualquier respuesta que sería interesada. A ver, creo que ha sido exitosa en

efectivamente diversificar el razonamiento del Ecuador en varios frentes, de modo tal que a pesar de lo que se diga no se puede decir que Ecuador está necesariamente parcializado con una u otra de las grandes potencias. El Ecuador tiene una actitud verdaderamente independiente, pero es independiente porque efectivamente no quiere alinearse con ningún Estado hegemónico. En ese sentido es exitosa. Pero, como digo, ahí está el asunto, si yo fuera un diplomático en retiro o un diplomático en retiro podrá decirle otra cosa. Pero mi visión honesta sí es eso, que ha sido exitosa. Claro, para algunos es beneficioso cuando el Ecuador se alinea plenamente con los intereses de Occidente o de Estados Unidos, por ejemplo, o sea entonces está bien, ahí viene qué es exitoso cuando es exitoso. Pero si lo que se ha buscado es una política exterior independiente en el sentido... obviamente cuando es posible se busca acuerdos con los socios del ALBA, por decir. Pero si usted ve el patrón de votación del Ecuador en el tema civil específicamente, el Ecuador no vota de la misma manera que los otros miembros del ALBA, por ejemplo, solo para decir que el Ecuador tiene una política exterior auténticamente independiente, donde lo que busca es reafirmar los principios que el Ecuador siempre ha defendido y esos son la soberanía nacional, el respeto integral de todos los derechos humanos para todos, pero no derechos para ciertos grupos, etc. Yo creo que en ese sentido ha sido exitosa pero, de nuevo, lo dice alguien que ahorita es un agente activo de la política exterior del Ecuador.

Carla Álvarez: Es muy importante lo que usted me dice porque me rescata la perspectiva de que el Ecuador tiene un objetivo claro y trabaja en función de ese objetivo. Tengo otras voces que desde otras perspectivas hablan de que el Ecuador no tiene un objetivo claro de su política exterior y, desde esas voces, un comentario interesante es que el Ecuador tiene una política exterior ideologizada y muy similar a la del ALBA. Y también es similar a la política exterior de países abiertamente hostiles contra Estados Unidos. Usted me ha dicho ya que el Ecuador tiene una política auténticamente independiente, pero en algunos momentos se ve esta alineación con países antagónicos a Estados Unidos, ¿cómo lo ve usted o cuál es su criterio?

Fernando Luque: ¿Es eso necesariamente negativo? Ese es el asunto. Quienes hacen esas afirmaciones parten de un fin, de un predicado que tendrían que demostrarlo, y esto es que el Ecuador ha resultado beneficioso por estar plenamente alineado con Estados

Unidos, porque eso también se lo ha visto en la historia de la política exterior ecuatoriana, aquí se lo veía desde la ONU, donde uno escuchaba unos discursos que llegaban a ciertas conclusiones y cuando uno veía un voto de Ecuador, era un voto siempre alineado con los Estados Unidos.

Recuerda usted cuando en el Consejo de los Derechos Humanos, en esa época, durante el gobierno de Jamil Mahuad –era la Comisión, no era el Consejo todavía–, en Ginebra, en una resolución sobre Cuba, que era condenatoria la situación de los derechos humanos en Cuba, el Ecuador hasta ese momento se venía absteniendo, esa era la posición tradicional del Ecuador, también era “ni chicha ni limonada” en ese momento, pero, bueno, dejémoslo pasar. El Ecuador un año votó, en época de Jamil Mahuad, a favor de la resolución que condena a Cuba, posición que ni siquiera era aceptable para otros miembros de Latinoamérica donde ya ha habido, desde principios de los ochenta, fines de los ochenta, una aproximación, una reapertura, un reafianzamiento de los lazos entre Cuba y el resto de los países de Latinoamérica después del ostracismo también por la alineación con Estados Unidos, entonces cuál es la alternativa de las personas que plantean esta crítica, que debemos alinearnos con Estados Unidos, y ahí sí seríamos soberanos dependientes o qué.

Carla Álvarez: Creo que hay un poco una crítica ideologizada de la gestión de la política exterior, por eso me interesa ir...

Fernando Luque: Entiendo, pero la política debe ser profesional, se debe al Estado, pero al frente del Estado está un Gobierno y un Jefe de Estado, del Gobierno, que fue elegido, cualquiera que este sea. Esa persona que es el Jefe de Estado no viene en abstracto, tiene un pensamiento ideológico, cualquiera que este sea. Lo que se está diciendo entonces es que el pensamiento ideológico del Gobierno, elegido por los ecuatorianos en las urnas, no debe reflejarse en la política exterior. Al hablar de que la política exterior está ideologizada, qué estamos diciendo, que la ejecución de la política exterior del Ecuador basada en principios permanentes, la cuestión está en cómo se ejercen esos principios.

Pero, bueno, esa política exterior ¿no debe responder a la ideología del Gobierno de turno? La política exterior de Estados Unidos, bajo el gobierno del señor Trump, ¿no va

a cambiar ahora en menos de un mes? Eso refleja una visión ideológica del mundo. Por lo tanto, ¿podríamos por eso acusar al servicio exterior de Estados Unidos de que ha sido ideologizado cuando empieza a actuar en base a los dictados que el presidente Trump, o que el Secretario de Estado o que otras autoridades impriman? Usted qué dice [risas]. A eso se le quiere dar un remoque peyorativo de ideologizado, no, el servicio exterior está ejecutando la política exterior determinada por la política de Estado y por su Gobierno. ¿Cuál es el problema en eso? Ahora, si ideologizado significa... de lo que hablan estas personas... por eso le puse un ejemplo en concreto. Y no es el único. Usted vaya a ver votaciones del Ecuador aquí en Nueva York pero también en Ginebra, sobre el Consejo de Derechos Humanos, sobre la situación en Siria, usted va a ver que mientras el resto de estados del ALBA, del ALBA latinoamericana -sí sabe, el ALBA tiene un grupo caribeño pero es caso aparte-, vota de una manera, el Ecuador no vota de esa manera. ¿Cómo analizamos eso? Eso es efectivamente que el Ecuador hace, visualiza el tema, aplica los principios determinados por la política exterior de Ecuador y por lo que ha determinado el Gobierno nacional y en base a eso se las autoridades del Ecuador deciden cómo actuar de frente a un caso concreto. Tomando en cuenta, por supuesto, dónde están nuestros amigos ahora por identidad ideológica de los Jefes de Estado de ciertos países, cuál es el problema en eso. A ver, ¿la política exterior colombiana es ideologizada cuando usualmente es muy alineada con Estados Unidos e incluso con Israel? ¡No! Es su política exterior determinada por el Gobierno de Colombia y uno tiene que respetar eso, no por eso es ideologizada o no por eso voy a decir que son... Yo creo que responde al discurso muy de los setenta, muy a lo de la Guerra Fría de ser, o esclavos de los soviéticos o perros de los gringos... ya no es así.

Carla Álvarez: Usted es crítico con esas visiones, claro que sí.

Fernando Luque: Ojo, yo soy crítico como profesional de 22 años en el servicio, y a mí nadie me va a sacar porque nunca he tenido ni pienso tener carné de afiliación al partido comunista ni nada por el estilo. Leopoldo Benítez Vinuesa, escritor guayaquileño, fue embajador en la ONU cerca de quince años, y fue, al final de su paso acá, a final de los setenta, presidente de la Asamblea General. Salió un reportaje de un diario de Minnesota, tengo la referencia pero no la fuente directa, básicamente a él se le preguntaba sobre un voto porque de cierta manera se pegaba un discurso y votaba de otra. Y él decía: “Bueno, las palabras son mías, pero el voto es del Gobierno, el voto es

de mis autoridades” y eso es cierto. Ahora yo diría, sobre todo por los medios estatales de comunicación, nadie se va a pegar un discurso contrario al voto, pero uno sigue ahí a eso, uno detectaba eso. En otro ambiente me acuerdo de alguien que parece que escribía los discursos viendo el retrato de Marx, pero luego a la hora de votar estaba alineado con Estados Unidos. Si se le preguntara alguno de estos personajes, algunos vivos todavía, muy críticos de la actual cancillería, claro ellos van a decir que lo hacían porque obviamente no les interesaba entorpecer o perjudicar las relaciones con Estados Unidos, que finalmente es el principal socio comercial, y lo era aún más antes, y obviamente la potencia indudable en el mundo. También ellos tenían modos de racionalizar por qué votaban de una manera o de otra.

Carla Álvarez: Quiero consultarle también, Fernando, yo he visto que en América Latina hay una sociedad civil muy involucrada y muy activista del control internacional de armas de fuego, incluso nucleares, de todo tipo...

Fernando Luque: Pero... yo sé lo que va a decir... creo... En el Ecuador son muy ausentes. En el área nuclear, de eso no se habla mucho pero Ecuador tiene un rol... de liderazgo tanto en Ginebra como acá en Nueva York, y en ese sentido yo tengo muy buena relación y de amistad incluso con el activista o, digamos, con los dirigentes de ONG internacionales sobre desarme nuclear. Y recuerdo cuando estábamos en el tratado de comercio de armas, por ejemplo, había una ONG en el Ecuador que estaba en alianza con otra, no me acuerdo lamentablemente el nombre del ecuatoriano que acusaba eso, incluso fue amable y me invitó en la FLACSO a un encuentro con académicos, estaba yo entendido en el tema y obviamente abierto al público, al menos a estudiantes, etc. Éramos, no exagero, al menos 12 personas en la sala de FLACSO. Puedo entender que tal vez el tema nuclear que a mí me toca mucho, es algo que lo tengo muy a pecho... Obviamente, eso no es que se lo vea con mucha inmediatez en el Ecuador, pero por ejemplo el tema de control de armas y otros aspectos, sí, sin embargo no tengo una respuesta a eso. Por qué no hay ese activismo que uno sí lo ve con mucha fuerza incluso en Bolivia, en Centroamérica, tal vez eso ya se ha intentado una respuesta aunque muy empírica, pero posiblemente porque el Ecuador, que evidentemente hemos tenido situaciones de violencia urbana, de criminalidad común, no hemos llegado a los niveles que hay, que existe todavía en Centroamérica, por ejemplo, entonces tal vez la preocupación es ausente o menos visible, no lo sé, pero a mí también me ha llamado

mucho la atención eso, por ejemplo no sé si el 15 de diciembre pasado, ya hace un año, la Asamblea Nacional del Ecuador optó por una resolución que no es vinculante, es una resolución de opinión, pero básicamente que dice que el Ecuador apoya todos los esfuerzos por llegar a la prohibición de producción de armas nucleares, cosa que ya por sí estamos haciendo. Así que, bueno, es un poco llover sobre mojado pero está bien. Está bien que el Legislativo se exprese sobre esto. Y quien estuvo detrás de esto fueron activistas de una ONG internacional, no de una ONG o sociedad civil ecuatoriana, supongo que habrán tenido algún apoyo de ecuatorianos.

Carla Álvarez: ¿Cuál sería el nombre de esta ONG, tal vez lo recuerda?

Fernando Luque: PRESSENZA. Es de izquierda pero más en una línea humanista, o sea antisoviéticos, si se quiere. Seguramente tendrán contrapartes en el Ecuador o tal vez alguien avanzado en el Ecuador, eso no lo sé, pero no son muy presentes. Sin embargo, el Ecuador tiene muy presente estos temas. Acá, por ejemplo, yo fui elegido como presidente de un grupo de trabajo de participación abierta, eso es que están todos los Estados miembros de la ONU participando aquí en Nueva York, que está la búsqueda de convocar la cuarta sesión extraordinaria de la Asamblea General dedicada al desarme. Y eso no se lo menciona, no se lo ve, claro, fui elegido a título personal... Detrás de mi nombre se pone entre paréntesis el nombre del país, y eso representa un reconocimiento al rol del Ecuador, un rol... alguien de Irán no hubiera podido ser elegido a esto, alguien de Cuba posiblemente tampoco, pero esto porque el Ecuador es visto, y normalmente los ecuatorianos, comprometidos y honestos, entonces yo creo que es un tema muy delicado. El grupo trabaja. Pero, en fin, es un poco delicado hablarle de la diplomacia profesional ecuatoriana porque eso vino por pedido, no es que el Ecuador o yo me presenté, fueron colegas de los no alineados que vinieron a pedirme que yo asumiera esto y fue aceptado por el resto de estados miembros de la ONU, pero como le digo es más un reconocimiento de eso.

Carla Álvarez: Tengo dos preguntas más que son muy importantes para mí. La primera es que yo he estado revisando las intervenciones de los países latinoamericanos en la Asamblea General, y también he estado revisando en el Consejo de Seguridad, y lo que he visto es que me queda la impresión de que Colombia ha tenido probablemente uno de los roles más activos en todo lo que es el

control de armas de fuego. Veo un rol activo de México también. No sé si esto responda a una impresión distorsionada de estos documentos, que han salido ante mis ojos, en la base de datos de la ONU, o podemos rescatar otros actores también.

Fernando Luque: Actores en armas pequeñas y ligeras ciertamente... Colombia por obvias razones, son muy activos en este tema. México siempre ha tenido un rol pero no olvidemos que México fue uno de los grandes propulsores del tratado de comercio de armas. Costa Rica también, y tiene una explicación: la fundación Arias está detrás de este tema y el gobierno de Costa Rica asegura a la fundación Arias y viceversa, sin importar quién esté en el gobierno en Costa Rica, pero es un comentario personal así que no me cite con eso, pero un poco para decir, creo que ahí sí depende mucho de las condiciones nacionales. Los caribeños: Jamaica es muy activo en el tema, o el Caribe en su conjunto, pero por qué, porque precisamente ellos, el tema de armas pequeñas ligeras es una, es un problema diario. Entre nosotros también, pero posiblemente con grados menores de lo que uno ve en otros países. Colombia por obvias razones, en Perú también existe un alto nivel de criminalidad más alto incluso que en el Ecuador, etc. Tal vez esa sea la explicación. En fin, es un tema que no es que el Ecuador esté ausente sino que otros países por sus condiciones particulares son más activos en esos temas.

Carla Álvarez: Ahora, hay un tema que tiene que ver con la política doméstica, y es que el Gobierno ecuatoriano en algún momento se planteó la posibilidad de reactivar o de dinamizar la industria armamentística, en algún momento se lo planteó en el contexto de la UNASUR, y como que se empezaron a asentar las bases para hacer una reactivación de la empresa Santa Bárbara. Sé que esto no ha tenido una repercusión o que no se ha logrado el objetivo, más bien dicho, sin embargo me gustaría preguntar si el Gobierno acudió a algún tipo de relación exterior o alguna alianza con otros países por fuera de la UNASUR o actores extrarregionales para dinamizar el tema de la industria.

Fernando Luque: No lo sé. Al menos por mis manos no ha pasado así que no lo podría decir. Ahora, Santa Bárbara es la que provee a las Fuerzas Armadas fundamentalmente por lo tanto es normal que se haya buscado. Tener una provisión interna es mucho más seguro que depender de proveedores extranjeros. Me parecería que ese sería el criterio de por qué dinamizar efectivamente o reforzar a Santa Bárbara.

Carla Álvarez: Ahora, por otro lado, si usted pudiera poner un calificativo a la política exterior del Ecuador, en término de identidad, ¿cuál sería? La pregunta concreta: ¿cuál es la identidad del Ecuador en su política exterior?

Fernando Luque: Es ecuatoriana, de nuevo, es el concepto de soberanía. Se busca... está alineada con el Ecuador y con los intereses del Ecuador.

Agradecimientos y fin de la entrevista

Anexo 8.

Entrevista a María Luisa Vera (exmiembro del Equipo Técnico de Control de Armas).
Notas de la entrevista realizada el 16 de julio de 2015.

Carla Álvarez: ¿Por qué se legisló mediante Acuerdo Ministerial (1407 -118)?

María Luisa Vera: La ley establece que se legisle mediante acuerdo, y es por eso que todos los requisitos de porte y tenencia de armas, se han modificado mediante acuerdos ministeriales.

Carla Álvarez: Se establece en ambos acuerdos (1407-118) una diferencia entre personas jurídicas y empresas de seguridad privada. ¿Por qué? ¿Cuál es la lógica?

María Luisa Vera: En el Acuerdo 118, cada guardia de seguridad requería un permiso de porte. Sin embargo, dado que la rotación de guardias de seguridad es demasiado alta, se buscó conceder los permisos de porte a las compañías de seguridad privada. No obstante, es importante mencionar que todo guardia de seguridad debe ser capacitado por el GIPASEC.

Por otra parte, las personas son jurídicas no necesariamente son compañías de seguridad. De hecho, hay empresas y compañías que solicitan tener un arma, pero no con fines comerciales, sino de autoprotección. Estas tienen un límite en el número de armas autorizadas, mientras que las compañías de seguridad, según la Ley de Seguridad Privada, pueden tener todas las armas que quieran.

Carla Álvarez: ¿Cuántos centros de control de armas existen en el país?

María Luisa Vera: Existe un total de 12 centros de control de armas en el país. Esto es parte de una desconcentración del control de armas, y esto va de la mano con la desconcentración de la Policía.

Carla Álvarez: ¿Por qué se redujeron los requisitos para portar armas?

María Luisa Vera: Con las nuevas normas, se cambiaron los requisitos para porte y tenencia de armas. Se buscó fortalecer los requisitos de porte, y endurecerlos.

Sí existe una disminución de los requisitos, pero esto se debe al funcionamiento del SINCOAR, mediante el cual existe un enlace de información con otras instituciones del Estado, que permiten conocer, por ejemplo, los antecedentes penales de un solicitante de autorización de tenencia de armas. Entonces, no se ha flexibilizado, se ha desburocratizado.

Carla Álvarez: ¿Por qué se modificó la conformación del ETCA?

María Luisa Vera: Mediante Decreto 749, regresó el control de armas al COMACO, y además se creó el ETCA, que es un organismo multisectorial, conformado por 7 instituciones del Estado, para generar la política de control de armas del país. Esto funcionó así, desde su creación hasta hace quince días, que se eliminó el ETCA mediante Decreto ejecutivo 701. Ahora se está creando un nuevo ETCA, el cual está en el Consejo Sectorial de Seguridad –fue una resolución, como te dije, de hace dos semanas, que responde a una motivación del Presidente de la República. Una novedad de este nuevo ETCA es que la Fiscalía entra como invitado especial.

Agradecimientos y fin de la entrevista

Anexo 9.
Convenios suscritos por Ecuador en Materia de Armas, Armamento y Desarme

Nombre	Tipo	Instrumento	Lugar	Fecha Firma	Fecha Vigencia
CONVENCION SOBRE LIMITACION DE ARMAMENTOS	Multilateral	CONVENCION	WASHINGTON	7/2/1923	24/11/1924
TRATADO PARA LA PROSCRIPCION DE ARMAS NUCLEARES EN AMERICA LATINA (TRATADO DE TLATELOLCO)	Multilateral	TRATADO	MEXICO D.F.	14/2/1967	11/2/1969
TRATADO SOBRE LA NO PROLIFERACION DE LAS ARMAS NUCLEARES.	Multilateral	TRATADO	WASHINGTON D.C.	9/7/1968	7/3/1969
CONVENCION SOBRE PRERROGATIVAS E INMUNIDADES DEL ORGANISMO PARA LA PRESCRIPCION DE ARMAS NUCLEARES EN LA AMERICA LATINA (OPANAL)	Multilateral	CONVENCION	TLATELOLCO - MEXICO	23/12/1969	
CONVENCION SOBRE LA PROHIBICION DEL DESARROLLO, LA PRODUCCION Y EL ALMACENAMIENTO DE ARMAS BACTERIOLOGICAS (BIOLOGICAS) Y TOXINICAS Y SOBRE SU DESTRUCCION.	Multilateral	CONVENCION	WASHINGTON, MOSCU, LONDRES	10/4/1972	26/3/1975
ACUERDO DE COOPERACION ENTRE LA ORGANIZACION LATINOAMERICANA DE ENERGIA OLADE Y EL ORGANISMO PARA LA PROSCRIPCION DE LAS ARMAS NUCLEARES EN LA AMERICA LATINA OPANAL	Bilateral	ACUERDO	QUITO	10/3/1980	
CONVENCION SOBRE PROHIBICIONES O RESTRICCIONES DEL EMPLEO DE CIERTAS ARMAS CONVENCIONALES QUE PUEDAN CONSIDERARSE EXCESIVAMENTE NOCIVAS O DE EFECTOS INDISCRIMINADOS. (Y PROTOCOLOS).	Multilateral	CONVENCION	GINEBRA-SUIZA	10/10/1980	2/12/1983
TRATADO SOBRE PROHIBICION DE EMPLAZAR ARMAS NUCLEARES Y OTRAS ARMAS DE DESTRUCCION EN MASA EN LOS FONDOS MARINOS Y OCEANICOS Y SU SUBSUELO.	Multilateral	TRATADO	LONDRES	10/10/1980	18/5/1972

Nombre	Tipo	Instrumento	Lugar	Fecha Firma	Fecha Vigencia
TRATADO SOBRE LA ZONA LIBRE DE ARMAS NUCLEARES DEL PACIFICO SUR (TRATADO DE RAROTONGA)	Multilateral	TRATADO	RAROTONGA-POLINESIA FR.	6/8/1985	11/12/1986
ACUERDO CONCERTADO EL 17 DE FEBRERO DE 1989 ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA Y EL ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGIA ATOMICA PARA LA APLICACION DE SALVAGUARDIAS EN RELACION CON EL TRATADO PARA LA PROSCRIPCION DE ARMAS NUCLEARES EN AMERICA	Multilateral	ACUERDO	VIENA	17/2/1989	
ENMIENDA 267-EV AL TRATADO PARA LA PROSCRIPCION DE LAS ARMAS NUCLEARES EN LA AMERICA LATINA (TRATADO DE TLATELOLCO).	Multilateral	TRATADO	MEXICO D.F.	5/12/1990	30/8/2000
RESOLUCION 268 ENMIENDAS AL TRATADO PARA LA PROSCRIPCION DE ARMAS NUCLEARES EN AMERICA LATINA	Multilateral			10/6/1991	
PROTOCOLO CONTRA LA FABRICACION Y EL TRAFICO ILCITO DE ARMAS DE FUEGO, SUS PIEZAS Y COMPONENTES Y MUNICIONES, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL.	Multilateral	PROTOCOLO	NEW YORK	31/5/2001	25/10/2013
CONVENIO BÁSICO DE FUNCIONAMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DEL ECUADOR Y EL MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD.	ONG	CONVENIOS	QUITO	21/3/2003	21/3/2003
ACUERDO ENTRE LA REPUBLICA DEL ECUADOR Y LA ORGANIZACION PARA LA PROHIBICION DE LAS ARMAS QUIMICAS (OPAQ) SOBRE LOS PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LA OPAQ	Bilateral	ACUERDO	LA HAYA	17/7/2008	
ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS Y EL MINISTERIO DE DEFENSA DE ECUADOR PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO "PROMOVIENDO EL MARCAJE DE ARMAS DE FUEGO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE"	Bilateral	ACUERDOS	QUITO - ECUADOR	16/11/2011	16/11/2011

Fuente y elaboración: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador

Anexo 10.

Disposiciones legales emitidas por el Estado ecuatoriano para regular la producción, comercio y fabricación de armas de fuego en Ecuador

Norma	Publicación	Fecha	Responsable	Objetivo
Ley de fabricación, importación, exportación, tenencia, y tráfico de armas, municiones, explosivos Decreto Supremo 20.	Registro Oficial 4	15 de julio de 1963	Junta Militar de Gobierno	Este decreto tiene lugar 4 días después de que la Junta Militar releve en el poder a Carlos Julio Arosemena
Ley de fabricación, importación, exportación, tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios Decreto Supremo 3757	Registro Oficial 311	7 de noviembre de 1980	Triunvirato Militar	Regula la fabricación, importación, exportación, comercialización, almacenamiento y tenencia de armas de fuego, municiones, explosivos y accesorios, para satisfacer las necesidades de Instituciones, Organismos Públicos, y en general las personas naturales o jurídicas.
Ley de fabricación, importación, exportación, tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios Decreto Ley de Emergencia 2	Registro Oficial 930	7 de mayo de 1992	Rodrigo Borja Cevallos	Regula la fabricación, importación, exportación, comercialización, almacenamiento y tenencia de armas de fuego, municiones, explosivos y accesorios, así como también las materias primas para la producción de indicadas especies, productos químicos y elementos de uso en la guerra química o adaptable a ella.
Reglamento a la ley de fabricación, importación, exportación, comercialización, y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios Decreto Ejecutivo 2065	Registro Oficial 520	06 de septiembre de 1994	Sixto Durán Ballén	Derogado mediante decreto Ejecutivo 169 que expide el nuevo Reglamento
Reglamento a la ley de fabricación, importación, exportación, comercialización, y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios Decreto Ejecutivo 169	Registro Oficial 32	27 de marzo de 1997	Fabián Alarcón	Prohibir la importación de explosivos, siempre que no exista producción nacional. Esta decisión fue impugnada por el Perú y posteriormente revocada mediante Decreto Ejecutivo 1256.
Ley reformativa a la Ley de fabricación, importación, exportación, comercialización y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios	Registro Oficial 77	1ro de mayo de 2003	Lucio Gutiérrez Presidente de la República	Esta reforma tiene lugar después de la explosión de los depósitos de las Balbinas, y otros. Se reforma únicamente en lo que respecta a las condiciones y ubicación del almacenamiento de armas y explosivos.

Norma	Publicación	Fecha	Responsable	Objetivo
Acuerdo Ministerial 563	Registro Oficial 294	19 de junio de 2006	Oswaldo Jarrín Ministro de Defensa	Suspende temporalmente (15 días) la concesión de autorizaciones para importación de armas y municiones.
Acuerdo Ministerial 619	Registro Oficial 114	27 de junio de 2007	Lorena Escudero. Ministra de Defensa	Suspende temporalmente la concesión de autorizaciones para importación de armas y municiones, hasta armonización de reglamentos
Ley Reformatoria de Régimen Tributario	Tercer Suplemento del R.O. No. 242	29 de diciembre de 2007	Rafael Correa Presidente de la República	Gravó con el 300% a las armas de fuego, armas deportivas y municiones. No se gravaron las partes de las armas (para su fabricación).
Acuerdo Ministerial 255	Registro Oficial 228	10 de diciembre 2007	Mauricio León. Ministerio de Inclusión Económica y Social	Aprueba el estatuto de la Asociación de Comerciantes Importadores de Armas, Municiones y Accesorios del Ecuador, ACIAMA, con sede en Quito
Acuerdo Ministerial 1679	Registro Oficial 482	5 de diciembre de 2008	Javier Ponce. Ministro de Defensa	Este documento reglamenta la Ley emitida en el año 2003.
Reforma al Reglamento a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios Acuerdo Ministerial 1679	Registro Oficial 529	16 de febrero de 2009	Javier Ponce. Ministro de Defensa	Constituye la primera reforma importante al reglamento a la Ley de armas, elaborado por en el gobierno de Rafael Correa
Código Orgánico de la Función Judicial	Registro Oficial Suplemento 544	9 de marzo de 2009	Javier Ponce. Ministro de Defensa	El juzgamiento de delitos con armas irá a los jueces de lo penal; El incumplimiento de la ley se rige por el Código de Procedimiento Penal
Orden General Ministerial No. 086		9 de marzo de 2009	Javier Ponce. Ministro de Defensa	Establece los requisitos para las autorizaciones permisos y trámites administrativos que contempla ley de Control de Armas.

Norma	Publicación	Fecha	Responsable	Objetivo
Demanda Constitucional	Registro Oficial Suplemento 217	18 de junio de 2010	Galo Estrella Valladares, Asociación Nacional de Empresas de Seguridad Integral (ANESI)	Tiene como objetivo suspender el cobro por concepto de gastos administrativos, en las autorizaciones de porte y tenencia de armas, para las compañías de vigilancia y seguridad privada
Oficio No. 11-G-4-ARMAS-600	No publicado en el Registro Oficial	04 de julio de 2011	Ernesto González. Jefe del COMACO	Oficio mediante el cual se presenta una propuesta de requisitos para la concesión de permisos de porte y tenencia de armas
Acuerdo Ministerial 1407	No publicado en el Registro Oficial	22 de noviembre de 2011	Javier Ponce. Ministro de Defensa	Modifica los requisitos para la obtención de los permisos de porte y/o tenencia de armas de uso civil para la defensa personal, contenidos en el Acuerdo Ministerial 654
Compromiso presidencial 17733	No publicado en el Registro Oficial	02 de febrero de 2012	María Fernanda Espinosa. Ministra de Defensa	Prohíbe la fabricación artesanal de armas; dispone que por excepción se puede fabricar en la Fábrica Santa Bárbara y salir con permisos y sistema de trazabilidad de armas. Solicita la fijación de un plazo de transición para las empresas de seguridad que usan armas artesanales.
Oficio MICS-D-2012-0436	No publicado en el Registro Oficial	25 de febrero de 2012	Valm. Homero Arellano. Ministro Coordinador MICS	Solicita al Ministerio de Defensa, elabore la hoja de ruta para el cumplimiento del Compromiso Presidencial 17733
Oficio Nro. MDN-VCM-2012-0160-OF	No publicado en el Registro Oficial	28 de febrero de 2012	Rosa Mercedes Perez. Viceministra	Solicita al Jefe del COMACO, elabore la hoja de ruta para el cumplimiento del Compromiso Presidencial 17733
Oficio Nro. MICS-D-2012-1195	No publicado en el Registro Oficial	23 de mayo de 2012	Valm. Homero Arellano. Ministro Coordinador MICS	Solicita al MIDENA, modificar el Acuerdo Ministerial 1407, a fin de atender a todas las observaciones de las empresas de seguridad privada y continuar con el proceso de registro; elaborar una hoja de ruta para el inicio de la fabricación de armas en la Empresa Santa Bárbara, y presentar dos análisis respecto a la producción y comercialización de armas.

Norma	Publicación	Fecha	Responsable	Objetivo
Decreto Ejecutivo	Registro Oficial 714	31 de mayo de 2012	Corte Constitucional	Se niega el pedido de inconstitucionalidad solicitado por ANESI, en contra del Decreto 649
De Oficio No 12-G-4-ARMAS- 852	No publicado en el Registro Oficial	05 de julio de 2012	Leonardo Barreiro. Jefe del Comando Conjunto	Remite una propuesta de reforma al Acuerdo Ministerial 1407
Acuerdo Ministerial No. 118	Orden General No. 129	06 de julio de 2012	Miguel Carvajal. Ministro de Defensa	Modifica los requisitos para la obtención de los permisos de porte y/o tenencia de armas de uso civil para la defensa personal, contenidos en el Acuerdo Ministerial 1407
Oficio MD-MD-2012-5460	No publicado en el Registro Oficial	24 de agosto de 2012	José Francisco Cevallos. Ministerio del Deporte	Solicita autorización para importación de armas y municiones para fines deportivos
Acuerdo Ministerial 189	No publicado en el Registro Oficial	31 de agosto de 2012	Miguel Carvajal. Ministro de Defensa	Concede por excepción autorización para importación de armas y municiones a clubes deportivos.
Oficio No 13-G-4-ARMAS-0341-PI-NOR	No publicado en el Registro Oficial	10 de abril de 2013	Leonardo Barreiro. Jefe del Comando Conjunto	Solicita la emisión de un acuerdo ministerial que prohíba la fabricación de armas
Oficio No 13-G-4-ARMAS-00267-OPE	No publicado en el Registro Oficial	28 de junio de 2013	Dirección de Logística. Dpto. Control de Armas	Revoca la disposición, contenida en el Reglamento a la Ley de Control de Armas, de que el Ministerio de Defensa Nacional ejerce el control sobre las importaciones, exportaciones y fabricación de armas, con un informe previo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

Norma	Publicación	Fecha	Responsable	Objetivo
Acuerdo Ministerial No. 282	Registro Oficial 109	25 de octubre de 2013	María Fernanda Espinosa. Ministra de Defensa	Prohíbese en forma definitiva la fabricación artesanal de armas de fuego, en todo el territorio nacional.
Acuerdo Ministerial No. 099	Registro Oficial 513	2 de junio de 2015	Fernando Cordero. Ministro de Defensa	Modifica los requisitos para la obtención de los permisos de porte y/o tenencia de armas de uso civil para la defensa personal, contenidos en los Acuerdos Ministeriales: 1407 y 188.
Acuerdo Ministerial No. 690	Registro Oficial 522	15 de junio de 2015	Fernando Cordero. Ministro de Defensa	Dispone la destrucción de las armas obsoletas y extiende el tiempo de duración de los permisos a 5 años.
Acuerdo Ministerial No. 701	Registro Oficial 537	6 de julio de 2015	Fernando Cordero. Ministro de Defensa	Decreta la eliminación del Equipo Técnico de Control de Armas
Acuerdo Ministerial No. 167	Registro Oficial 553	28 de julio de 2015	Fernando Cordero. Ministro de Defensa	Nuevamente modifica los requisitos para la obtención de los permisos de porte y/o tenencia de armas de uso civil para la defensa personal, contenidos en los Acuerdos Ministeriales: 1407 y 188.
Resolución de la Fiscalía General del Estado 60	Registro Oficial 701	20-ago.-2015	Galo Chiriboga. Fiscal General de la Nación	El reglamento se aplicará al proceso de levantamiento, ingreso, análisis y tratamiento de muestras balísticas, armas cortas y largas encontradas en el lugar de los hechos, abandonadas, en el registro de tenencia y porte de armas, en las requisas, registros, allanamientos, incautaciones, en medicina legal y casas de salud, operativos de control y entregadas voluntariamente, que permitan descubrir la identidad de los sujetos activos y su vinculación con otros hechos delictivos.

Fuente y elaboración: Carla Álvarez Velasco.