

EL CONTROL DE LAS TRANSFERENCIAS INTERNACIONALES DE ARMAS

Problemas y Desafíos a la Seguridad,
Derechos Humanos y Desarrollo



Diego M. Fleitas (Editor)

AUTORES:

Sergio Duarte, Daniel Luz i Alvarez, Thomas Scheetz, Katherine Aguirre,
Jorge A. Restrepo, Adriana Villamarín, Khatchik DerGhougassian,
Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Clare da Silva,
Diego M. Fleitas, Larry MacFaul, Rodrigo Álvarez Valdés,
Liza Zúñiga y Roberto Dondisch.

El tráfico de armas y los insuficientes mecanismos de control a nivel local e internacional tienen un grave impacto en la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo, en especial en América Latina, región cuyos niveles de violencia se encuentran entre los más altos del mundo y que a su vez es señalada por el creciente gasto en armamento. Mediante el presente libro se pretende contribuir al conocimiento de las características e impacto del tráfico de armas, y a la discusión sobre sus políticas de control, por ejemplo qué criterios deben regirlas, cómo debe ser al respecto el procedimiento de toma de decisión, y qué mecanismos de verificación de las transferencias deben implementarse. Esto en el marco de las actuales negociaciones en las Naciones Unidas de un Tratado de Comercio de Armas, en el cual ante un problema global como es el tráfico de armas y su impacto, se busca establecer criterios y mecanismos de control igualmente globales.



APP
Asociación para Políticas Públicas

CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

ISBN 978-987-25916-0-1



9 789872 591601

El Control de las Transferencias Internacionales de Armas

Problemas y Desafíos a la Seguridad, Derechos Humanos y Desarrollo.
Hacia un Tratado sobre Comercio de Armas

Diego M. Fleitas
(Editor)

La presente publicación se realizó gracias al apoyo de OXFAM
y la Embajada del Reino Unido

© Asociación para Políticas Públicas

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723

Libro de edición Argentina

Buenos Aires, 2010

La traducción del prólogo fue realizada por Diego M. Fleitas, la de los capítulos de Clare da Silva y Larry MacFaul por María Paula Cellone

Las opiniones vertidas por los autores son independientes, y no reflejan necesariamente las de los editores o los auspiciantes del libro

Las fotografías de la portada pertenecen a Salomao Lima, Jelle Weidema, Kathy King, Bartek Ambrojik del sitio SXC.Hu y HAAP Media Ltd., a Hill Street Studios, y a la Red internacional de Acción contra las Armas Pequeñas (IANSA).

ISBN: 978-987-25916-0-1

En memoria de mi padre Abel M. Fleitas Ortiz de Rozas

La conferencia que dió origen a este libro fue posible gracias al esfuerzo de María Pía Devoto, Alejandra Otamendi y Clara Mokry de APP, del CARI, de OXFAM y SweFOR. Por otro lado, hay que destacar especialmente el trabajo primero para la conferencia y luego para la edición, diseño y traducción del libro de María Paula Cellone.

INDICE

Información sobre los autores e institucional	1
Prólogo <i>Emb. Sergio Duarte Alto Comisionado de la ONU en Asuntos de Desarme</i>	5
Introducción <i>Diego M. Fleitas y José María Lladós</i>	7
Transferencias de Armas, Violencia y Crimen Organizado <i>Daniel Luz i Alvarez</i>	11
Adquisiciones de Armas, Gasto Militar y Desarrollo: una Perspectiva desde Latinoamérica <i>Thomas Scheetz</i>	31
La Violencia Armada como Freno al Desarrollo: Midiendo la Relación y sus Costos <i>Katherine Aguirre, Jorge A. Restrepo, Adriana Villamarín</i>	57
Transferencia de Armas, Conflictos y Equilibrios de Poder <i>Khatchik DerGhougassian</i>	73
Elaboración de un Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas <i>Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)</i>	91
Diseñando y Aplicando Estándares de Derechos Humanos para un Tratado de Comercio de Armas <i>Clare da Silva</i>	97
El Proceso de Toma de Decisión sobre Transferencias de Armas <i>Diego M. Fleitas</i>	103
El Control de las Transferencias de Armas y Mecanismos de Verificación <i>Larry MacFaul</i>	119
Compras de Armas en Latinoamérica: el caso Chileno ¿Una Política de Modernización Militar Exitosa? <i>Rodrigo Álvarez Valdés y Lisa Zúñiga</i>	143
La Problemática de Armas Pequeñas y Ligeras en México <i>Roberto Dondisch</i>	167

Información sobre los Autores e Institucional

Daniel Luz i Alvarez es Coordinador del Programa de Seguridad Humana Viva Río, en Río de Janeiro, Brasil. Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, tiene un diplomado en Cultura de Paz por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Está terminando su tesis doctoral sobre «Medidas prácticas de desarme en América Latina». En 1998, empezó a trabajar en la cátedra Unesco sobre Paz y Derechos Humanos de la UAB sobre cuestiones de desarme y control de armas ligeras, donde era docente en materias relacionadas con seguridad humana. Ha sido asesor de una serie de organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil en materia de desarme y violencia juvenil.

Thomas Scheetz es estadounidense/argentino con más de 40 años radicado en Sudamérica. Como economista de defensa, ha escrito ampliamente sobre presupuestos de defensa y reforma militar, entre otros temas del área de defensa.

Adriana Villamarín es economista de la Universidad Javeriana de Bogotá (Colombia) y estudiante de la maestría en economía de la misma universidad. Actualmente se desempeña como investigadora en el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC). Sus intereses investigativos están orientados al estudio de los DDHH y el DIH, el funcionamiento del sistema judicial colombiano y el análisis de los costos asociados a la violencia.

Jorge Restrepo es Profesor Asociado del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Javeriana. Economista de esta misma universidad, con estudios de postgrado en economía en la Universidad de Cambridge y el Royal Holloway College-Universidad de Londres, donde obtuvo grados de MSc y PhD en economía. Es Director y fundador de CERAC- El Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos. Su área de especialización es la economía política, en particular el análisis económico de conflictos, el estudio de la violencia armada y la seguridad en el proceso de desarrollo, áreas en las cuales ha publicado numerosos artículos tanto en Colombia como el exterior.

Katherine Aguirre es economista graduada de la Universidad del Valle (Colombia). Actualmente se encuentra vinculada al Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), en donde desde 2005 ha trabajado en diferentes proyectos relacionados con violencia armada y desarrollo, medición de la violencia, iniciativas de reducción de la violencia, tráfico de armas, normatividad de armas de fuego y temas relacionados. Durante este tiempo ha publicado artículos y ha participado en conferencias internacionales sobre temas relacionados con violencia armada y armas de fuego. Recientemente ha estado vinculada como investigadora invitada del Small Arms Survey en Ginebra (Suiza). También ha trabajado temas relacionados con economía regional en la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República. Actualmente es coordinadora general del sitio web Dotec-Colombia, que es un buscador virtual de documentos relacionados con economía en Colombia.

Khatchik DerGhougassian hizo sus estudios de Ph. D. en Relaciones Internacionales en University of Miami, Coral Gable (FL) especializándose en los estudios de seguridad. Desde 2004 es profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés.

Clare da Silva es Abogada y especialista en el área de Derecho Internacional. Provee asistencia legal a la campaña Armas Bajo Control (Control Arms), la coalición de ONGs que promueven un Tratado sobre Comercio de Armas.

Rodrigo Álvarez Valdés es Coordinador de los proyectos Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad y No-Proliferación y Desarme de Armas Nucleares en el Departamento de Seguridad y Ciudadanía de FLACSO-Chile. Es Master of Arts en Economía Política Internacional en la Universidad de Tsukuba, Japón; ha realizado estudios de doctorado en el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Auckland, New Zealand; Master of Arts en Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Chile y Periodista y Licenciado en Ciencias de la Comunicación de la Escuela de Periodismo de la Universidad Diego Portales, Chile. Sus temas de especialización son la No-proliferación y Desarme, Procesos Políticos sudamericanos y Asia-Pacífico. Además de Profesor-Investigador Asistente del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile e Investigador Asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Chile.

Liza Zúñiga es Magíster en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Católica de Chile y actualmente investigadora asistente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Chile, participando de proyectos relacionados a la reforma del sector seguridad en América Latina, participación comunitaria en prevención del delito, disciplina policial, sistemas carcelarios y control de armas pequeñas y livianas.

Roberto Dondisch ha trabajado durante varios años en temas relativos a la seguridad internacional, con énfasis en el tráfico ilícito de armas, desde la academia, sociedad civil, organismos internacionales y gobierno. Ha participado como experto en varias reuniones sobre el tema en la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Es Doctor en Relaciones Internacionales/Riesgo Político por la Universidad de Johns Hopkins. Humanos de México.

Diego Fleitas realizó un Master en Políticas Públicas (University of Oxford, St. Anthony's College), y estudios de Derecho y Sociología (Universidad de Buenos Aires). Actualmente es Director de la Asociación para Políticas Públicas.

Larry MacFaul es Investigador Senior de VERTIC (Verification Research, Training and Information Centre) en temas de derecho internacional ambiental, es editor adjunto de las publicaciones de VERTIC en temas de medioambiente y control de armas, y asiste en el programa de desarme y control de armas del centro. Ha realizado un Ms en Environmental Assessment and Evaluation en la London School of Economics y un BA Hons in Classics en la Universidad de Oxford.

La **Asociación para Políticas Públicas (APP)** es una asociación civil sin fines de lucro, formada por un equipo multidisciplinario de profesionales, especializada en las áreas de seguridad internacional, políticas de control y no proliferación de armas, y seguridad humana. La misión de APP es promover una mayor eficacia y transparencia en la gestión del Estado y en la implementación de políticas públicas a nivel nacional e internacional, a través de la organización de foros de discusión y conferencias, producción de investigaciones, y la implementación de proyectos que permitan mejorar la articulación entre las agencias del Estado y aumentar la participación de la Sociedad Civil. APP es miembro de varias redes nacionales, regionales e internacionales, entre ellas la International Action Network on Small

Arms (IANSA), la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE) y la Red Argentina para el Desarme (RAD), y también del Comité Directivo de la Sociedad Civil para un Tratado de Comercio de Armas.

Dirección:

Acevedo 234, Piso 8° Dpto "d"

(1414) Ciudad de Buenos Aires

dflietas@app.org.ar/diegofleitas@yahoo.com

www.app.org.ar

El **Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)** es una institución académica privada, sin fines de lucro, creada el 15 de junio de 1978 para estimular el estudio y debate de los problemas internacionales desde un enfoque nacional, analizar los aspectos políticos, económicos, culturales y sociales de las relaciones internacionales y ofrecer su tribuna a figuras representativas, del país y del extranjero, teniendo como objetivo final la consolidación de la paz y el desarrollo de los pueblos a través de una vinculación más estrecha y un mayor conocimiento recíproco.

Dirección:

Uruguay 1037, Piso 1°

(1016) Ciudad de Buenos Aires

www.cari.org.ar

PRÓLOGO

La compra de armamentos no es el único factor desencadenante de conflictos, sino que también lo puede ser su excesiva acumulación. Esto sumado al consecuente incremento de la inseguridad y aumento de los riesgos de mal uso, desvío y pérdidas, hacen que el comercio de armas sea un sector de negocios donde se debe esperar especial responsabilidad de todos los actores involucrados.

Aquellos que presenciaron el nacimiento de la Organización de Naciones Unidas, más de 50 años atrás, reconocían que los países poseían un derecho inherente para gastar fondos públicos en el armamento necesario para su defensa nacional. Sin embargo, también consideraban que el gasto militar debía mantenerse lo más bajo posible, ya que lo que realmente importaba era la utilización del presupuesto para lograr el bienestar de los ciudadanos. Así, el párrafo 26 de la Carta de Naciones Unidas hace un llamado a la promoción de la paz y la seguridad mediante *“la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos”*.

Con siempre crecientes niveles de gasto militar en el mundo, actualmente en alrededor de \$ 1,5 trillones, es importante evaluar si hay algún progreso en la regulación sobre armas convencionales. Al respecto han existido avances esperanzadores; en la cumbre mundial de la ONU en el 2005, los jefes de Estado reconocieron explícitamente la interconexión entre seguridad y desarrollo; un avance conceptual significativo. Esta aceptación de la noción que un ámbito seguro para el desarrollo humano es crucial para el desarrollo de las comunidades, es un paso esencial hacia la cooperación global. No obstante ello, es necesaria una mayor precisión en la definición de objetivos y metas para los nexos que relacionan seguridad y desarrollo. El Secretario General de Naciones Unidas ha señalado su deseo de desarrollar objetivos mensurables en relación a la violencia armada para el año 2015, que entonces ofrecerán la oportunidad de integrar cuestiones vinculadas a la seguridad a la posible revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Un segundo acontecimiento esperanzador es el avance hacia un Tratado sobre Comercio de Armas. La Organización de las Naciones Unidas ha manifestado repetidamente su preocupación sobre la ausencia de un marco normativo para todos los países, que guíe las decisiones respecto a las transferencias de armas. Los Estados Miembros han decidido que la Conferencia sobre el Tratado de Comercio de Armas tenga lugar en el 2012. La preparación de la Conferencia será un gran desafío, ya que hay mucho en juego; sólo si los Estados reconocen completamente

la necesidad imperiosa de estándares globales en el comercio de armas, y colectivamente deciden actuar sobre ello, el resultado de este proceso será valioso.

A nivel global, estos avances son alentadores, pero el trabajo concreto necesita ser realizado por cada país, no sólo en las reuniones de Naciones Unidas, sino que también efectuando acciones a nivel interno, de forma tal que el comercio de armas esté sujeto a controles rigurosos. Para lo cual, necesitamos trabajar más en el desarrollo de las capacidades de las instituciones relevantes, coordinando sus acciones, implementando legislación, intercambiando información, haciendo cumplir las normas, comprometiendo a las organizaciones judiciales, asegurando el efectivo monitoreo parlamentario, e involucrando a las redes de sociedad civil.

La mejora de los controles gubernamentales para prevenir el mal uso y desvío de armas convencionales se mantiene como uno de los puntos de más críticos. Una de las consecuencias de la crisis financiera internacional es lo se suele llamar el retorno de la “gobernanza”. En un mundo globalizado, es esencial mantener y dar vigor a formas efectivas de regulación y monitoreo nacional e internacional, para que así prevalezca en ambos niveles la estabilidad y seguridad. Si los gobiernos han reconocido la necesidad de regular los mercados financieros, entonces es tiempo también de reconocer la necesidad de regular el comercio de armas.

Esta publicación claramente resalta el nexo entre un comercio de armas desregulado y el impacto negativo sobre la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo; y provee evidencia convincente y tangible sobre la necesidad de regular las transferencias de armas, por lo que me complace recomendarla como un aporte útil para éste debate.

Emb. Sergio Duarte

**Alto Representante de las Naciones Unidas
para Asuntos de Desarme**

INTRODUCCIÓN

Esta publicación es corolario de la Conferencia realizada el 1 y 2 de diciembre 2008 en la Ciudad de Buenos Aires sobre “*El Control de las Transferencias Internacionales de Armas*”, cuyos objetivos fueron analizar las negociaciones internacionales en el tema, en particular respecto al Tratado de Comercio de Armas; ver la dinámica e impacto de las transferencias de armas y municiones, y finalmente discutir los estándares o criterios para la aprobación de dichas transferencias, como así también los mecanismos de toma de decisiones, rendición de cuentas y verificación.

La conferencia fue organizada por la Asociación para Políticas Públicas (APP), el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), y la Universidad de San Andrés, contó con el auspicio de la Organización de Estados Americanos (OEA), y el apoyo de OXFAM y la Swedish Fellowship for Reconciliation (SweFOR).

A la conferencia asistieron, entre otros, la entonces Ministra de Relaciones Exteriores de Sud África, Dra. Nkosanzana Dlamini Zuma; el Subsecretario de las Naciones Unidas y Alto Comisionado para el Desarme, Sergio Duarte; el Presidente del CARI, Dr. Alberto Rodríguez Giavarini; el Presidente del Grupo de Expertos de la ONU sobre el Tratado de Comercio de Armas, Emb. Roberto García Moritán; el ex Canciller Colombiano y Presidente de la Conferencia sobre Armas Pequeñas y Ligeras de la ONU, Emb. Camilo Reyes; y el Diputado y Presidente de la Comisión de Seguridad del Congreso Brasileño, Raul Jungmann.

Asimismo, participaron representantes de gobiernos, cuerpo diplomático, parlamento, fuerzas armadas, academia y sociedad civil de 13 países latinoamericanos, de UN-Lirec, y como así también representantes de los países africanos con Embajadas en Buenos Aires.

Es de destacar que el Embajador de Australia y los Encargados de Negocios de Costa Rica, Finlandia y el Reino Unido, países que junto con Argentina, son co-autores de la iniciativa del Tratado de Comercio de Armas, asistieron al evento mostrando así su respaldo tanto a la Conferencia como al fortalecimiento y continuidad al proceso del Tratado. En relación con dicho rol común de promotores del Tratado, es que el Reino Unido apoyó específicamente la realización de la presente publicación.

En la apertura de la conferencia, la Ministra Sudafricana Dra. Dlamini Zuma enfatizó el apoyo de Sudáfrica al control estricto de las transferencias de armas no sólo mediante regímenes regionales como los de la Unión Africana y SADC, sino que también en el ámbito de las Naciones Unidas, y en particular mediante un tratado de control de armas. En tal sentido, ella destacó que si bien los Estados tienen un derecho indiscutible de adquirir armas convencionales para su propia defensa y seguridad interna, también tienen una responsabilidad de hacer todo en su poder para asegurar que armas transferidas no sean usadas para violar derechos humanos, socavar el desarrollo, o cometer actos de terrorismo.

Por dicha razón, la Ministra resaltó que Sudáfrica apoya el proceso en el marco de la ONU para establecer estándares internacionales comunes para las transferencias de armas convencionales, siendo algunos de los criterios a tener en cuenta, los derechos humanos, los

conflictos, el desarrollo, el terrorismo, el crimen y las obligaciones existentes de estados incluyendo los embargos de armas de la ONU. Finalmente, la Dra. Dlamini Zuma concluyó que esperaba que Argentina, Sudáfrica y sus socios internacionales pudieran cooperar exitosamente en el proceso del TCA para que el resultado final sea un convenio fuerte que permita controlar el comercio internacional de armas y proteger a civiles inocentes.

Por su parte, el Subsecretario de la ONU y Alto Representante para el Desarme de la ONU, Emb. Sergio Duarte hizo hincapié en los progresos que ha habido en los últimos años en la regulación internacional de armamentos, mediante por ejemplo el Programa de Acción sobre armas pequeñas y ligeras de la ONU, y en la posterior aprobación de un Instrumento Internacional de Rastreo. Asimismo, señaló los avances logrados en la prohibición de ciertas armas convencionales, como las minas antipersonales y recientemente las municiones en racimo cuya Convención iba a ser firmada el 3 de diciembre de 2008 en Oslo. Con relación al Tratado de Comercio de Armas el Emb. Sergio Duarte recordó que durante el 2008 el Grupo de Expertos de la ONU había elaborado un informe sobre dicho Tratado, y que luego la Asamblea General llamó a la realización de un *Open-ended Working Group*. El también señaló que somos testigos del nacimiento de un proceso para desarrollar nuevas normas multilaterales sobre armas convencionales, y que si bien algunos consideran que el proceso es demasiado lento, este trabajo es indispensable para construir el consenso internacional necesario.

Así, el Emb. Duarte concluyó que para lograr finalmente un Tratado de Comercio de Armas es necesario un fuerte y sostenido apoyo de la sociedad civil, incluyendo la campaña "Armas Bajo Control", y como así también la presión de parlamentarios, sindicatos y otros importantes actores; y que como Latinoamérica tuvo previamente un importante rol en el establecimiento de regímenes internacionales de control de armas, le complacía pero no sorprendía la reunión en Buenos Aires para promover el TCA.

El Embajador Roberto García Moritan, entonces Presidente del Grupo de Expertos de la ONU sobre el Tratado de Comercio de Armas, en su exposición destacó, entre otros temas, que fue un logro que se convocara a un "*Open-ended Working Group*" y que si bien la búsqueda de consenso internacional exige a veces acuerdos mínimos o crear instituciones no tan fuertes como las deseables, estas instituciones luego van evolucionando y tomando fuerza. Como por ejemplo, ese fue el caso del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas.

Ahora bien, el presente libro pretende reflejar las exposiciones y debates realizados durante la conferencia, y de igual forma se intenta ir de las discusiones generales sobre el Tratado y la problemática de transferencias de armas, a criterios y mecanismos de control, y finalmente a casos específicos. Así, hay un prólogo del Embajador Sergio Duarte al Proceso haciendo referencia al Tratado de Comercio de Armas. Luego en los capítulos de Daniel Luz i Álvarez, Thomas Scheetz, de Katherine Aguirre y Khatchik Derghougassian, se analizan el vínculo de las transferencias de armas, con la violencia y el crimen organizado, de las adquisiciones y gasto militar con el desarrollo y con la seguridad regional, y finalmente del impacto que tiene la violencia armada en la economía y el desarrollo.

A continuación hay un trabajo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), y otro de Clare da Silva sobre los criterios que deben regir las transferencias de armas, en el marco

primero del Derecho Internacional Humanitario, y segundo los Derechos Humanos. Luego, hay un capítulo de Diego Fleitas acerca de las características que debe tener el proceso de toma de decisiones sobre las transferencias de armas, y un trabajo de Larry MacFaul

enfocado principalmente en los mecanismo de verificación de dichas transferencias. En lo que respecta al análisis de casos específicos, hay un trabajo de Rodrigo Álvarez Valdés y Lisa Zuñiga sobre las adquisiciones de armamentos en el caso Chileno, y otro de Roberto Dondisch sobre el problema de las armas pequeñas en México.

Por último, es de destacar la necesidad de contar con efectivos criterios y mecanismos de control de transferencias de armas a nivel local, regional e internacional, ello con el fin de fortalecer la prevención de la violencia y el crimen, la seguridad regional, el Desarrollo y el respeto a los Derechos Humanos. Para lograr dicho fin es importante el trabajo conjunto de los organismos internacionales, los gobiernos, la academia y de la sociedad civil, siendo quizás la Conferencia y el presente libro un buen ejemplo de ello.

Diego M. Fleitas
Director
APP

Dr. José María Lladós
Secretario Académico
CARI

TRANSFERENCIAS DE ARMAS, VIOLENCIA Y CRIMEN ORGANIZADO

Daniel Luz i Álvarez

"Na vida que eu levo eu não posso brincar
 Eu carrego uma nove e um HK (...)
 Com ódio na veia, soldado do morro
 Um pelo poder, dois pela grana (...)
 É muito fácil vir aqui me criticar
 a sociedade me criou agora manda me matar"

MV Bill, "Soldado do morro", 2000

Cada año, se producen más de 8 millones de nuevas armas, y más de 16.000 millones de balas nuevas. Eso equivale a unas dos balas y media por cada una de las personas de este planeta, cada año. Muchas personas argumentaran sobre la importancia económica de la producción y la comercialización de las armas, como si fuera un mal irreparable contra lo que nada se puede hacer. Pero puestos a hablar de sus beneficios, también haría falta hablar de sus costes; unos costes que se cobran cada año medio millón de víctimas mortales por causa de esta descontrolada proliferación de armas. Lo que equivale a una persona cada sesenta segundos. Es decir, que la violencia armada está cobrando unas dimensiones epidémicas, de auténtica lacra social.

¿Cómo se ha podido llegar hasta esta situación? ¿Qué es lo que ha ocurrido? La formulación de preguntas siempre ha sido el motor de la ciencia y del conocimiento. En muchas ocasiones, los estudios sociales sufren de complejo de inferioridad en relación con la ciencia pura, como la física o las matemáticas. La falta de objetividad y la imposibilidad de aislarse del objeto de estudio (la sociedad, las personas) hace que por más que algunos se empeñen, el estudio de la sociedad no sea algo científico en sentido estricto. Eso no quita que los estudios sociales no puedan aprovecharse de las técnicas y de los conocimientos de otros campos de conocimiento: desde la estadística, a la psicología, la biología o la medicina. Tal y como dice Johan Galtung, uno de los *inventores* de los estudios de paz, precisamente en este último campo de conocimiento mencionado se pueden encontrar instrumentos muy útiles para el análisis de la violencia armada y de las guerras. Al igual que en la medicina, también en el estudio de la violencia armada se requiere de un *diagnóstico*, un *pronóstico* y un *tratamiento*. Al igual que en la medicina, también la violencia armada es algo que se puede prevenir, y sobre lo que se puede intervenir.

Este paper tratara de ofrecer un *diagnóstico*, un *pronóstico* y un posible *tratamiento* sobre uno de los principales vectores que impiden el desarrollo pleno de la paz, de la seguridad ciudadana, del pleno respeto de los derechos humanos y de la gobernabilidad democrática: la proliferación de armamento.

¿Por qué las armas? Es importante dejar muy claro desde un principio una idea fuerza: las armas no son el origen ni de las guerras ni de la violencia. Las guerras y la violencia responden a motivaciones y a raíces muchísimo más complejas y difíciles de responder:

desde las luchas por el acceso a los recursos naturales, al control político, pasando por las manipulaciones históricas y psicológicas. Sin embargo, a nadie se le escapa el hecho de que con una presencia masiva y descontrolada de armas, estas raíces se vuelven más difíciles de gestionar, más complejas y más caras en términos humanos.

Tal y como dice el profesor de sociología de la Universidad Estadual de Río de Janeiro, Ignacio Cano, las armas son el principal factor de contagio en la epidemia de la violencia armada. Siguiendo con el paralelismo con la medicina, en el tratamiento médico de las epidemias tropicales los esfuerzos se encaminan en dos direcciones: por un lado se trata de reducir las condiciones en las que se reproduce la epidemia (con medidas de fomento de la higiene o de la potabilización del agua, por ejemplo), y por el otro, se hace todo lo posible para erradicar el agente multiplicador (el mosquito, pongamos por caso). Es por esto por lo que para avanzar en el camino de la construcción de la paz, también hace falta realizar esfuerzos en ambas direcciones: incidir en las raíces, tanto culturales como estructurales que generan violencia, y controlar (si no se puede erradicar) los aceleradores de dicha violencia, como podría ser el fácil acceso a las armas.

Para realizar este diagnóstico, se repasarán los diferentes eslabones del denominado ciclo armamentista, haciendo un especial énfasis en el caso de un país productor y exportador de armas, como podría ser el Estado español. Pero sin obviar la parte del pronóstico y del tratamiento a recomendar para paliar la situación actual. De igual manera que en medicina se han dado importantes avances, se han descubierto vacunas y se desarrollan antídotos para hacer frente a las enfermedades, ¿por qué no vamos a ser capaces de hacer lo mismo con la violencia?

Los nuevos escenarios de la violencia

Antes se ha realizado una referencia al elevado coste humano que en la actualidad se cobran las armas. En muchas ocasiones, el uso y presencia generalizada de armas con elevadas tasas de mortalidad y altas cotas de destrucción se asocia con una guerra. Hoy en día, esto ya no es siempre así. Tal y como dice Mary Kaldor¹, la actual disponibilidad de armas ha contribuido a desdibujar las distinciones que existían entre *guerras* (entendidas como aquella violencia por motivos políticos entre Estados o grupos políticamente organizados), *crimen organizado* (violencia por motivos particulares, normalmente el lucro económico, y ejercida por grupos organizados de carácter privado) y *violaciones a gran escala de los derechos humanos* (violencia contra las personas individuales ejercida por Estados o grupos organizados de carácter privado). Es decir, en la actualidad las nuevas violencias han engendrado un nuevo panorama al que Kaldor denomina las “nuevas guerras”.

Estas *nuevas guerras* surgen en contextos donde se da una erosión de la autonomía del Estado, y en ciertos casos extremos, hasta se puede llegar a su desintegración. Son situaciones en las que los ingresos de los Estados se ven disminuidos por el retroceso económico, lo que facilita una expansión de las actividades delictivas, de la corrupción y de la ineficacia del Gobierno. Se trata de contextos donde la violencia está cada vez más privatizada mientras que por otro lado, la legitimidad política se diluye cada vez más.

¹ Kaldor, Mary: New and old wars. Organized violence in a global era, Stanford University Press, Stanford, 1999

Una de las características más definitorias de estas *nuevas guerras* es la aparición y atomización de los actores armados, que como ya se ha comentado, están caracterizados por su naturaleza privada: paramilitares, mercenarios, caciques, bandas criminales, narcotraficantes... mayoritariamente formados por *hombres* muy jóvenes alimentados por la frustración y el resentimiento. En lugar de crear un entorno favorable para sus propias bases, tal y como funcionaban las guerrillas revolucionarias de los años 70, los nuevos actores privados pretenden construir un entorno desfavorable para todo aquel a quien no puedan controlar. El dominio del propio bando también se basa en un sistema de distribución de castigos y de recompensas con el objetivo de mantener el miedo y la inseguridad, y así perpetuar los odios recíprocos. Por eso cobra una destacada importancia la necesidad de cometer atrocidades desmesuradas y espectaculares, en muchas ocasiones de manera gratuita, pero que se realizan con el objetivo de realizar demostraciones de fuerza².

Por parte de los Estados en los que aparecen estos fenómenos, se aprecia una incapacidad de conservar la soberanía, el control del territorio y no son capaces de inspirar adhesión popular, lo que reduce la cohesión generando una espiral de pérdida de legitimidad, creación de desorden y fragmentación social. Esto empuja hacia la generación de lógicas de auto supervivencia entre los actores privados dando paso a la creación de intereses depredadores. La satisfacción de dichos intereses privados es más asequible por el fácil acceso a los instrumentos de violencia. En la actualidad, en estos contextos desfragmentados, tanto los actores privados como el conjunto de la sociedad civil pueden acceder fácilmente a la posibilidad de erigirse como garantes de su propia seguridad, en el supuesto que el Estado no satisfaga sus necesidades mínimas.

La actual accesibilidad a las armas también cuestiona el concepto tradicional de Estado, de convivencia y de pacto social. En estos momentos, la proliferación masiva de armas plantea, por primera vez, la pérdida por parte de los Gobiernos del monopolio de la coacción y del control sobre el armamento. Los Estados ya no son los únicos poseedores de armas con capacidad de coacción.

Los Estados, se han concentrado durante siglos ha una visión ciertamente miope sobre el concepto de seguridad, entendiéndola única y exclusivamente como la seguridad del territorio, contra las posibles agresiones externas o como la protección de los intereses particulares. Con esta visión restrictiva, se han dejado de banda muchas otras preocupaciones, tanto o más importantes que las primeras, puesto que están mucho más presentes en la cotidianidad de la población civil. Por seguridad también se necesita entender la protección contra las enfermedades, contra el hambre y la falta de expectativas laborales, contra los delitos y la represión política, también significa protección contra las amenazas del medio ambiente... es decir, se requiere una visión de la seguridad con una dimensión mucho más humana³.

La seguridad humana no es una preocupación exclusivamente por la seguridad armada, si no que constituye una preocupación por la vida y por la dignidad de las personas. Pero tradicionalmente, la visión que ha imperado ha sido la que pone por encima de todo las cuestiones armadas, dejando de lado todo lo demás. Es por ello por lo que culturalmente

² Op. Cit. Pg, 129

³ PNUD: [Informe sobre Desarrollo Humano](#), PNUD, Nova York, 1994

siempre se ha respondido a la inseguridad mediante la acumulación y uso de armas y de instrumentos de violencia.

El ciclo armamentista

El primer paso para diseñar cualquier estrategia de incidencia sobre la proliferación de las armas pequeñas y ligeras es tratar de comprender la complejidad del problema, esto es, realizar un diagnóstico. Sólo con un correcto diagnóstico se podrá realizar un correcto tratamiento.

Las armas tienen una serie de particularidades propias, por lo que es necesario un examen previo de estos elementos para su correcta gestión. Especialmente complejo es la proliferación de armas pequeñas y ligeras, que difiere en muchos aspectos del circuito habitual de producción y comercialización de otros tipos de armamento, como las armas convencionales pesadas, así como de las armas de destrucción masiva.

Las razones de la proliferación de este tipo de armamento son mucho más complejas que en el resto de los tipos de armamento. El hecho que se trate de una gama de productos que no tienen un uso exclusivamente reservado para las guerras, por ejemplo, permite que se tenga que hablar de la existencia de *armamento civil*. Esto genera el debate sobre si determinados instrumentos de violencia (las pistolas, por poner un caso) pueden ser empleadas por actores privados quienes no poseen la autoridad pública de coaccionar. La tenencia de armas por parte de actores privados (ya sean ciudadanos o empresas) rompe el principio de exclusividad en el monopolio de la coacción que forma parte de los pilares de la concepción del Estado moderno. Existe sin embargo un amplio consenso internacional sobre el hecho que la posesión de armas por parte de la población civil puede convertirse en un factor de riesgo y de desestabilización⁴.

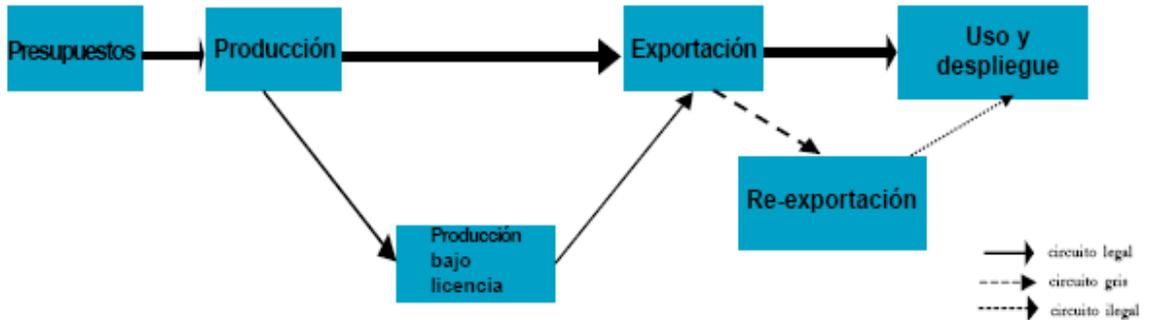
La existencia de armas en manos de la población civil, además de incrementar la cantidad de unidades producidas y en circulación, genera otras cuestiones como puede ser la aceptación en la convivencia con dichos instrumentos de violencia. La presencia de armas se ha convertido en una constante en muchos canales de transmisión cultural, ya sea el cine, la televisión, la literatura o incluso los juegos. Esto genera una elevada visibilidad que se plasma en una amplia aceptabilidad social y cultural de las armas. De hecho, son pocas las personas que actualmente se horroricen en ver escenas de violencia protagonizadas por pistolas o metralletas. Estos productos se han convertido en elementos presentes y constantes en nuestra vida cotidiana. Este aspecto es fundamental para entender el por qué de la proliferación de armas pequeñas y ligeras.

Otro aspecto que incrementa y alienta la presencia de este tipo de armamento, además de la aceptabilidad cultural que se acaba de mencionar, es el hecho que a causa de sus características técnicas hay una producción y comercialización diferente al resto de productos armamentísticos.

Las armas ligeras no precisan de un elevado nivel tecnológico para su producción, por lo que se calcula que en la actualidad se producen en un mínimo de 70 países. Esta es una cifra

⁴ A pesar de este consenso, este punto fue retirado del Plan de Acción de las Naciones Unidas ante la oposición de EEUU.

elevada en comparación con cualquier otro tipo de armamento, lo que multiplica las dificultades para su correcto control. Además, la producción bajo licencia⁵ está muy extendida, cosa que no sucede habitualmente, ya que los fabricantes de productos de defensa suelen ser muy recelosos de la protección de su tecnología.



Un porcentaje cada vez más importante de esta producción está concentrado en manos privadas, mientras que las empresas de armamento pesado son esencialmente de origen público. Esto implica una mayor libertad de acción para dichas empresas, ya que actúan al margen de los intereses nacionales o de política exterior de los Gobiernos. Se podría afirmar, por lo tanto, que el sector de armas ligeras tiene un carácter más privado y comercial que el resto de armamento.

Otra particularidad importante para entender la proliferación de armas ligeras reside en entender la importancia de las reexportaciones y del mercado de “segunda mano”, que supera el volumen del mercado de nueva producción. Esto se debe a diversos factores. Uno de ellos es que muchos países están en proceso de modernización y reducción de sus ejércitos, lo que ha generado una gran cantidad de armas excedentarias que han sido exportadas –lícita o ilícitamente- a otros países. Otro de los factores de esta recirculación de armas es el final de los conflictos armados, donde si no se realiza un correcto proceso de recolección de armamento, se genera una gran bolsa de armas que pasan a distribuirse por otras regiones con todo el factor de inestabilidad que ello conlleva.

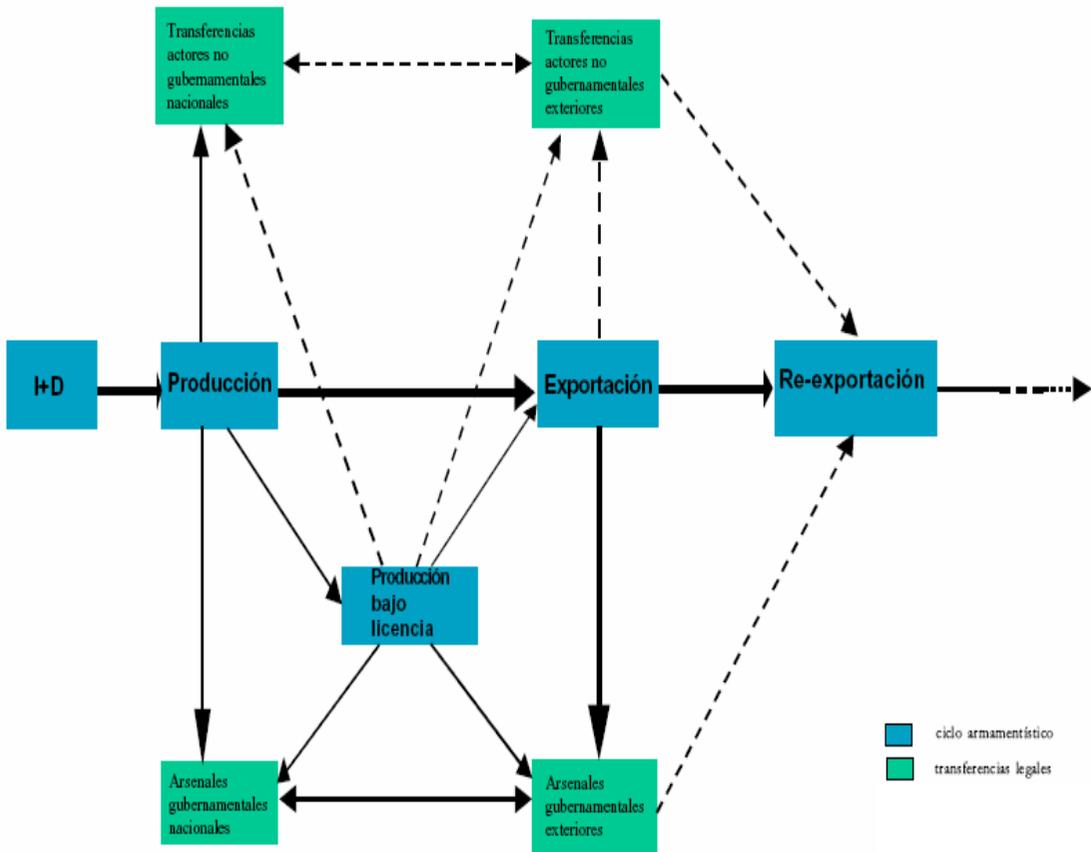
También es necesario tomar en consideración la incapacidad de muchos países en controlar las armas que circulan por su propio territorio. Hay Estados donde no existe legislación para controlar las armas, o simplemente, cuentan con multitud de puntos fronterizos o portuarios porosos para el tráfico ilícito de armas. En ocasiones, no hay un verdadero control sobre los propios arsenales, permitiendo que miembros de las Fuerzas Armadas o de los cuerpos de seguridad corruptos se conviertan en el origen de “fugas” de armas hacia el mercado ilícito.

Uno de los aspectos más polémicos en el debate sobre el control de armamento ligero es el que hace referencia a los problemas derivados de la acumulación desestabilizadora o excesiva de importantes cantidades de armas. Es decir, qué se considera desestabilizante y

⁵ Por producción bajo licencia se entiende la venta o cesión de las patentes para su producción a otros países o empresas. Algunos ejemplos de esto son el rifle belga FAL que se produce en 15 países, el ruso AK47 en un mínimo de 14, el M-16 de EEUU en 7 y la familia alemana de H&K en 18 (*Informe del Panel de Expertos Gubernamentales sobre Armas Ligeras*, A/52/298 de 27 de agosto de 1997 par. 35)

excesivo, y cómo (y quién) puede medir eso. Hay países que no cuentan con ningún tipo de restricción sobre la producción, las transferencias o la adquisición de armas, lo que provoca que se pueda ir mucho más allá de las necesidades meramente defensivas, que esas armas se puedan emplear fácilmente para actividades delictivas o en acciones contrarias a las leyes nacionales o al Derecho Internacional. En todo caso, determinar cuando la presencia de armas comporta un riesgo adicional por ser excesivas o desestabilizadoras es un elemento clave para avanzar hacia su control, ya que esto permitiría limitar su circulación.

En esta publicación, se entiende que un nivel de armamento es excesivo o desestabilizante cuando supere lo considerado esencial por las Fuerzas Armadas o de seguridad de un Gobierno, y/o cuando pueda generar una serie de riesgos para la seguridad, tanto nacional como internacional, así como obstaculizar el desarrollo pacífico de esa sociedad⁶.



⁶ Laurance, Edward: *Surplus Weapons and the Microdisarmament Process*, Monterrey Institute of International Studies, Monterrey, 1995

En cuanto a los circuitos de comercialización, mientras que en el armamento pesado las transacciones básicamente se realizan a nivel gubernamental⁷, en el ámbito de las armas pequeñas y ligeras se puede hablar de dos, o incluso tres, tipos diferentes de circulación, con sus correspondientes particularidades.

Keith Krause, del *Institute of International Studies* de Ginebra, por ejemplo, diferencia entre circuitos primarios y circuitos secundarios. En el circuito primario (o mercado lícito) se hace referencia a aquellas transacciones que son legales o lícitas entre los productores y los clientes, ya sean éstos domésticos o internacionales⁸.

Por contra, por circuito secundario (o mercado ilícito) se entienden aquellas transacciones no sancionadas adecuadamente por las autoridades gubernamentales. Aquí se incluyen las “fugas” de armas legales (robos, pérdidas, transferencias ilegales,...), las adquisiciones por parte de actores sancionados (a causa de un embargo, por ejemplo) así como las transferencias que se oculten.

Este segundo circuito está marcado por la ambigüedad, ya que es difícil poder diferenciar entre aquello considerado legal y lo ilegal. Es decir, existe un amplio mercado ilícito que hace frontera con lo que se podría denominar como mercado gris. El mercado gris es aquél que quizás sea legal, pero que cuesta diferenciarlo del mercado ilegal a causa del secretismo o de deficiencias en el proceso de autorización⁹.

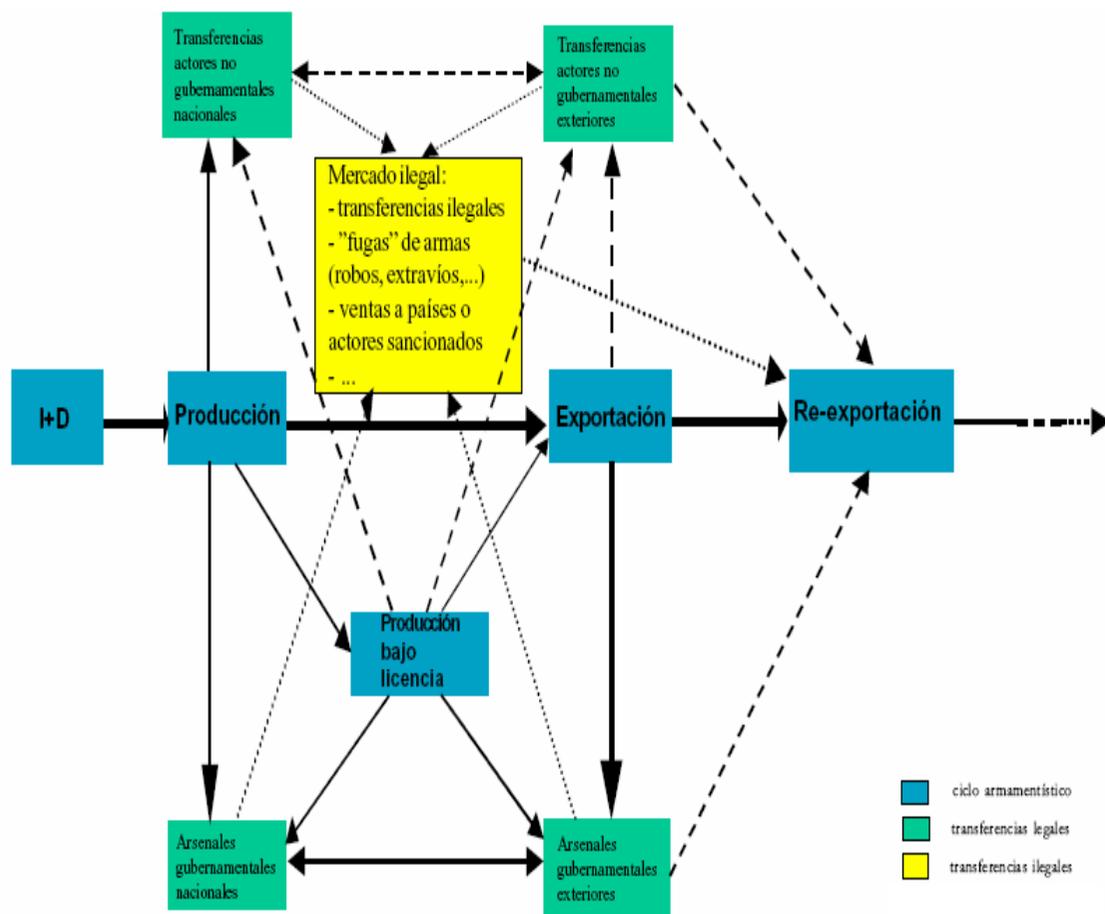
En todo caso, hay que tener presente que todas las armas han sido perfectamente legales en algún punto del circuito, ya sea durante su producción como en la adquisición. Este es un elemento importante de cara a la gestión de la proliferación de armas por parte de las autoridades públicas. Si bien la proliferación de armas ligeras es fruto de múltiples factores, y que la división entre el mercado lícito y el ilícito es difusa, también hay que destacar que existen múltiples puntos de intervención para gestionar el problema. La mayoría de ellos son complejos y requieren de un elevado compromiso político.

Hasta el momento, la gran mayoría de las estrategias políticas de intervención a favor de un mayor control de armas se han enfocado –casi exclusivamente– en el mercado ilícito, pero ello deja de lado a buena parte del problema. Primero, porque como ya se ha mencionado, la práctica totalidad de las armas han estado en algún momento legales, y segundo, porque los efectos nocivos de la proliferación de armas no son exclusivamente a causa de las armas ilícitas.

⁷ Es decir, los consumidores finales de estos productos son mayoritariamente Gobiernos, aunque los productores y distribuidores de las armas sean empresas privadas.

⁸ Como se puede apreciar, se hace referencia a las transacciones, no tanto a la producción ilegal, ya que se considera que la producción ilegal de armas pequeñas y ligeras es porcentualmente un fenómeno mundialmente marginal.

⁹ Krause, Keith: *Small Arms and Light Weapons: Proliferation Processes and Policy Options*, International Security Research and Outreach Programme, International Security Bureau, Julio 2000.

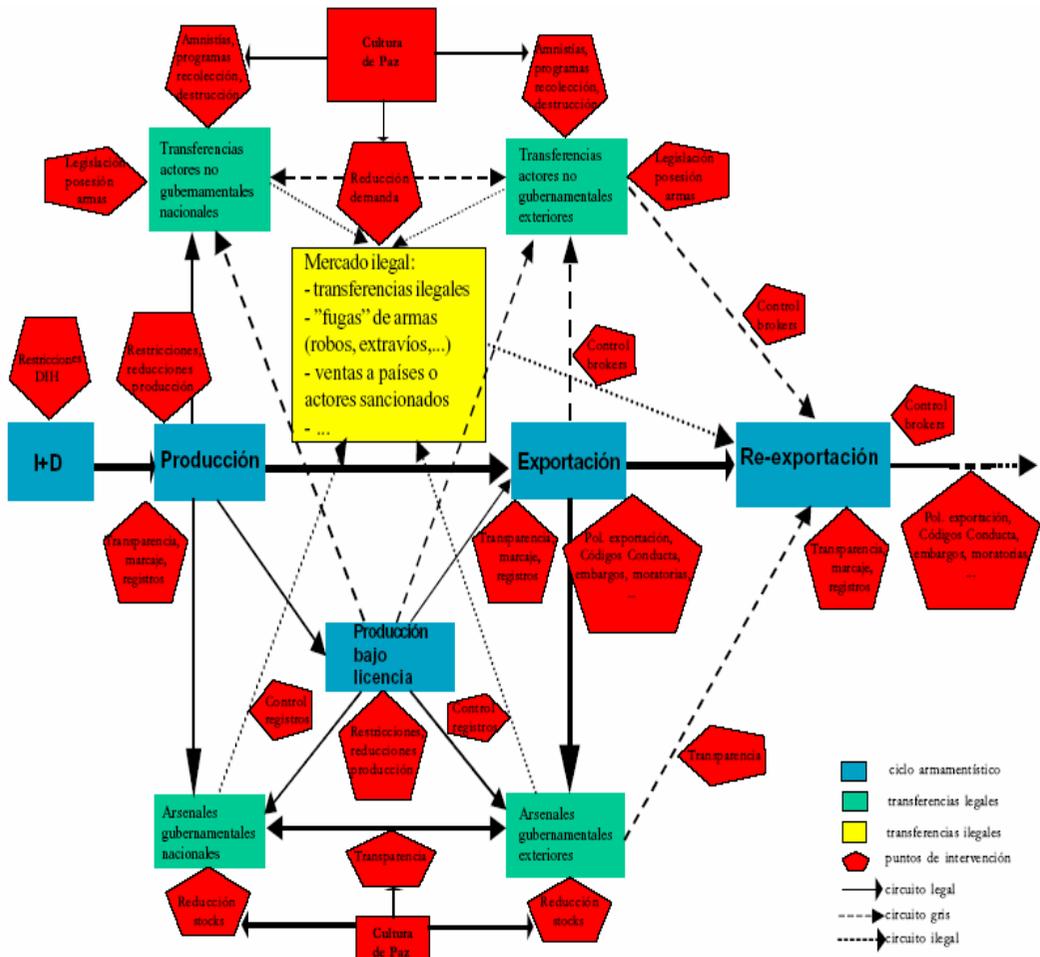


Además, hay que añadir un elemento de legitimidad y responsabilidad: ¿cómo un gobierno va a combatir el mercado ilícito de armas si él mismo, por acción o por omisión, permite que se cometan muertes y violaciones de los derechos humanos con armas lícitas? La cuestión por tanto, no es plantear si un arma es legal o ilegal, sino qué consecuencias puede tener un arma para la seguridad de las personas, y qué se puede hacer para garantizar una mayor seguridad.

Una propuesta de tratamiento: Posibles puntos de intervención para un efectivo control de armas

Una vez realizado un diagnóstico sintético sobre cómo funciona y qué dimensiones se deben tener en cuenta para entender el por qué de la proliferación de armas pequeñas y ligeras, es momento de ofrecer algunos de los puntos de intervención que se pueden emprender desde los Parlamentos.

Valga la pena aclarar que estos puntos de intervención no implican una *política* en sí mismos; en cada uno de estos puntos de la cadena, varios tipos de instrumentos políticos pueden implementarse a escala nacional o multilateral, ya sea con acuerdos políticos o jurídicos.



Seguridad Ciudadana como gran desafío

La construcción de una verdadera Seguridad Ciudadana está centrando el debate público de la agenda política y social de América Latina desde los años 90 debido al aumento de la violencia y de la inseguridad en la región¹⁰. En los países latinoamericanos, a excepción de Colombia, los conflictos armados no son la principal manifestación de la violencia armada, sino que la violencia con armas se manifiesta a través de la violencia urbana, las pandillas juveniles, los conflictos relativos a los derechos sobre la posesión de la tierra y, cada vez más, en la violencia social asociada con el colapso de las economías¹¹.

¹⁰ Arriagada, Irma y Godoy, Lorena: "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa". Series Políticas Sociales n°32, CEPAL, 56 pág., 1999

¹¹ Godnick, William y Vázquez, Helena: "Control de las Armas Pequeñas y Ligeras en América Latina", Serie América Latina núm. 1 (versión en español), Internacional Alert, 2003. Accesible en

Latinoamérica con sólo el 14% de la población mundial, responde por el 42% de los homicidios por arma de fuego en todo el mundo¹². Mirando esta estadística en el caso de Brasil, los números son alarmantes: con menos del 3% de la población mundial, concentra el 11% de las muertes por armas de fuego ocurridas anualmente en todo el mundo.¹³ Lo que representa una cuarta parte de todas las muertes que se producen en la región.

Debido a esto, no es extraño que en la actualidad tanto las diversas autoridades gubernamentales, como los medios de comunicación e inclusive las ONG, centren su agenda en el debate sobre la Seguridad Ciudadana, el rol de la policía, el control de la proliferación de armas de fuego, cómo la presencia de milicias y de grupos vinculados al tráfico de drogas afectan a la Seguridad Ciudadana, así como la necesidad de pensar medidas y políticas adecuadas para enfrentar esta problemática.

Por Seguridad Ciudadana aquí se entiende el orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica. Por lo tanto, no es simplemente una reducción de la delincuencia. Por otro lado, esta perspectiva precisa incluir la mejora de la calidad de vida de la población mediante la prevención del delito, a través de una justicia accesible, ágil y eficaz, así como un sistema educativo fundamentado en valores, en respeto a la ley, en la tolerancia y en la sana convivencia.

El primer paso para poder realizar un diagnóstico sobre este tipo de contextos es clarificar qué se entiende por *guerra* y *paz*. Si bien existe una multitud de diversas definiciones sobre estos conceptos, aquí se ha optado por emplear las definiciones empleadas más comúnmente entre los practicantes de la disciplina y entre la academia especializada.

Según esta práctica, la definición más empleada se podría afirmar que es la formulada por Peter Wallensteen y Margareta Solleberg, del Departamento de Investigación de Paz y Conflictos de la Universidad de Uppsala (Suecia). Esta definición establece como “conflicto armado mayor” o *guerra*, lo siguiente:

«Una guerra es un conflicto armado mayor como reacción a una incompatibilidad que afecta a un gobierno y/o un territorio, donde se da un uso de la fuerza armada entre las dos partes, siendo al menos una de ellas gubernamental, y que genera como mínimo 1.000 bajas como consecuencia del enfrentamiento en un periodo de un año».

Por lo tanto, dos son las variables clave en esta definición: que la gestión de la incompatibilidad afecte, como mínimo a un actor gubernamental, y que como fruto de esa incompatibilidad haya un mínimo de mil muertos anuales.

Esta definición ya de por sí nos lleva a un elemento de controversia, y es que en base a las estadísticas mundiales de violencia armada que realiza la Organización

<http://www.international-alert.org/publications/getdata.php?doctype=Pdf&id=69/>

¹² OMS: World Report on Violence and Health, OMS, Ginebra, 2002

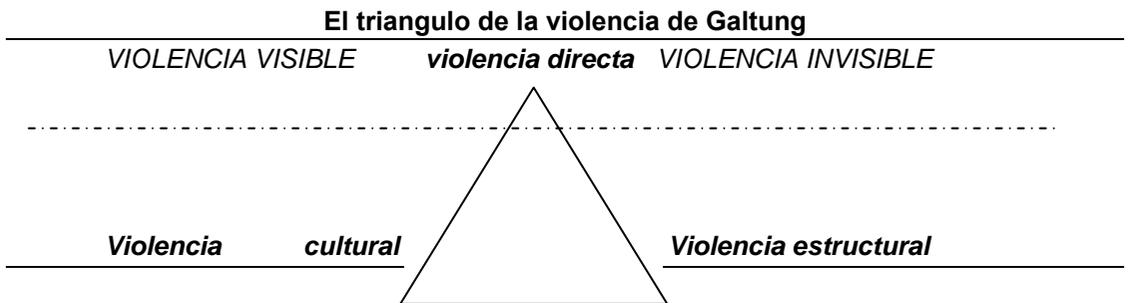
¹³ *Ibid.*

Mundial de la Salud, los tres primeros países del mundo –en porcentaje de su población- en ese ránking son países que no se considera que estén en conflicto armado, como son Venezuela, Brasil y Sudáfrica. Brasil, por poner un ejemplo, encabeza el ránking sobre la

cantidad total de muertos por armas de fuego (35.000 homicidios el pasado año), muy por encima de contextos como Colombia (17.000), Irak (10.000) o Afganistán (6.000). De esta cifra de homicidios registrada en Brasil, más del 10% son miembros de la policía y de cuerpos de seguridad del Estado. Por lo tanto, ¿es Brasil un conflicto armado, o no? ¿Es un país al que se le deberían aplicar medidas relativas a la protección de la población civil? ¿y las medidas de Derecho Internacional Humanitario?

Si la definición de conflicto da pie a la polémica, más confusa todavía es la definición de paz. Aquí se ha tomado como base conceptual lo establecido por Johan Galtung: paz como ausencia y/o reducción de todo tipo de violencia, y a su vez, la transformación creativa y no violenta del conflicto¹⁴.

La base de esta definición es el concepto de violencia, el cual no quiere significar automáticamente conflicto; sino que la manifestación de que la transformación de conflictos en oportunidades constructoras de paz ha fracasado. Galtung, al mismo tiempo señala que la violencia puede tener, por lo menos, tres manifestaciones de la misma: directa o visible; estructural y cultural –invisibles.



Fuente: Galtung, Johan: *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bakeaz/Gernika Gogoratuz, Bilbao,

Según esta perspectiva, la violencia directa –la parte más visible, y por lo tanto, la que más presente se tiene- nace de elementos que la conforman y que pueden venir de dinámicas temporales y estructurales muy lejanas. La violencia directa, por lo tanto, tiene unas raíces

que determinan esta expresión de la violencia. De esta forma se rechaza el supuesto de que “la violencia es inherente a la naturaleza humana”. En la naturaleza humana se conjura tanto el potencial para la paz como para la guerra. Es la socialización la que condiciona la

¹⁴ Galtung, Johan: *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Bakeaz – Gernika Gogoratuz, Bilbao, 2003, pg. 31

tendencia de este potencial. Para Galtung, la violencia cultural –la suma de los mitos, las glorias y los traumas- y la violencia estructural –la suma total de todos los enfrentamientos incrustados en las estructuras sociales- son la base de la violencia directa, y para que esta violencia directa pueda ser transformada, se debe entender en todo su conjunto.

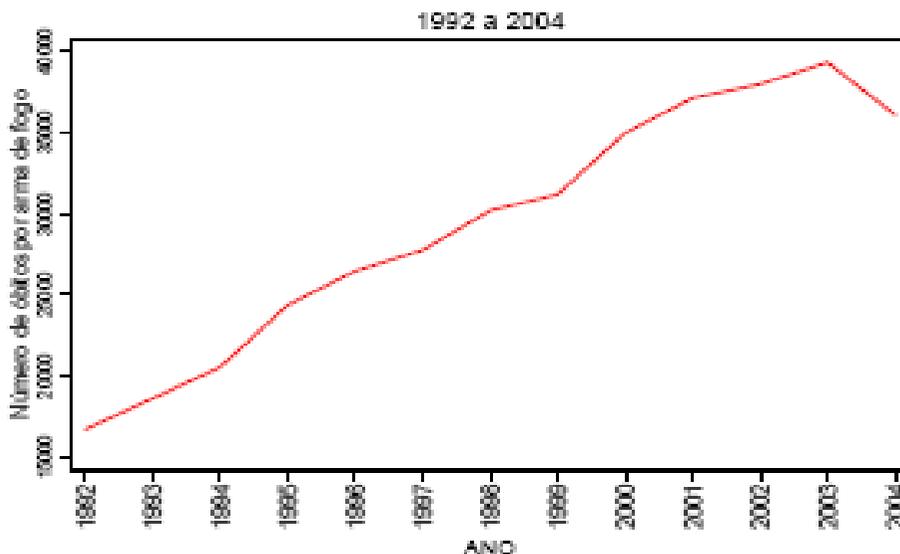
Si se observan los contextos donde más se padece el impacto de la violencia directa, se pueden encontrar elementos comunes: problemas económicos, políticos y sociales; inequidad, falta de educación, abandono político; ineficacia de la justicia e impunidad, etc.

Análisis de un contexto concreto: la situación en Río de Janeiro

Brasil es un país que no está en guerra. Sin embargo, y tal y como ya se ha mencionado anteriormente es el país con una cifra absoluta más alta de homicidios por arma de fuego del mundo (35.000 homicidios en el último año) y el segundo en porcentaje a su población sólo por detrás de Venezuela. Dicho de otra manera, cada día más de 100 personas mueren por arma de fuego en Brasil, y otras 50 resultan heridas; tres niños (por debajo de 14 años de edad) son hospitalizados cada día en Brasil a causa de heridas por armas de fuego –dos por tiroteos accidentales y otro por violencia intencionada-.

El ratio de muertes por armas de fuego en Brasil es el triple que en las dos últimas décadas, de 7'2 por 100.000 en 1982 se pasó a un 21'8 en 2002. Este ratio descendió por primera vez en 2004 –por vez primera en 30 años- gracias a la implementación del Estatuto del Desarme, una iniciativa de surgida de la sociedad civil que consiguió el apoyo del Gobierno Federal para restringir el acceso a las armas de fuego.

Evolución de los homicidios por arma de fuego en Brasil (1992-2004)



Fonte: Secretaria de Vigilância em Saúde/MS

Algunas de las cifras que se pueden destacar sobre la realidad brasileña son las siguientes:

Algunos de los datos de la violencia en Brasil

<p>Disparidades sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> - En 1998, el 20 por ciento más rico del país tenía un 64,4 por ciento de los ingresos o del consumo, mientras que el 20 por ciento más pobre sólo tenía el 2 por ciento. - Dentro del municipio e Río de Janeiro, y según datos del PNUD, hay barrios con un índice de desarrollo humano similar al de España o Francia, mientras que en otros barrios, este índice cae hasta el nivel de Swazilandia. - La tasa de asesinatos se concentra en zonas de mayor exclusión socioeconómica y presencia policial reducida.
<p>Violencia policial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Según las estadísticas oficiales, entre 1999 y el 2004, la policía de los estados de Río de Janeiro y São Paulo mató a 9.889 personas en situaciones registradas oficialmente como “resistencia seguida de muerte”. • Como consecuencia de estos incidentes, fueron sancionados 558 agentes de policía de Río de Janeiro, 14 de los cuales fueron expulsados del cuerpo. • Los agentes de policía tienen también un riesgo elevado de sufrir agresiones. En Río de Janeiro, sólo en el 2004 murieron en acto de servicio 520 policías. <p>Víctimas de la violencia policial: perfil</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de las víctimas de la violencia policial son jóvenes pobres de raza negra o mestiza, muchos de los cuales carecen de antecedentes penales. • Según datos del Ministerio de Salud, el 93 por ciento de las víctimas de homicidio en Brasil en el 2002 fueron varones. Los jóvenes de entre 15 y 24 años tienen 30 veces más probabilidades de ser víctimas de un homicidio. Los jóvenes negros padecen el doble de homicidios. De los 17.900 jóvenes que murieron por homicidio en el 2002, 11.308 eran negros y 6.592, blancos.

Fuente: Amnistía Internacional: *Brasil: "Entran disparando". La actuación policial en las comunidades socialmente excluidas*, Madrid, 2005

Río de Janeiro: ¿la ciudad “maravillosa”?

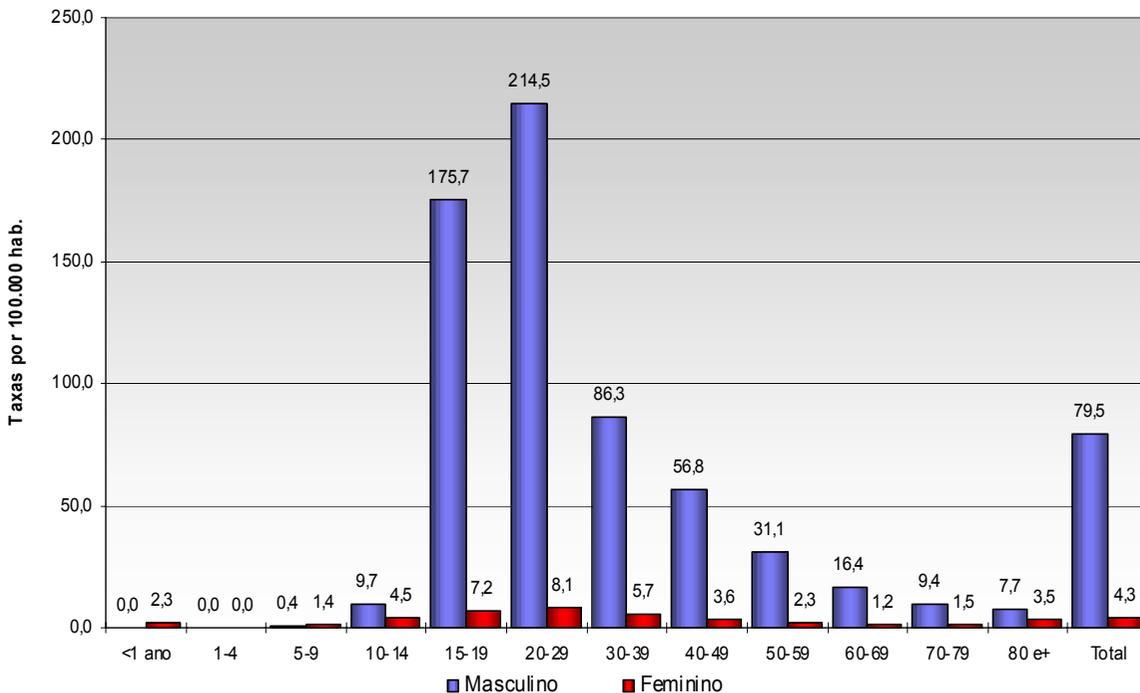
La violencia en Río de Janeiro está íntimamente ligada a la historia de la creación y formación de zonas de suburbios, o *favelas*. Las favelas surgieron en Río a mediados de los años 30, como albergue de los inmigrantes que llegaban con el deseo de vivir cerca de centros productivos. En los 70, durante el auge de la construcción en Río, millares de brasileños abandonaron el campo para buscar trabajo permanente en la ciudad. A finales de los 80, más de 1.500 personas llegaban diariamente a Río con el mismo objetivo.

Las condiciones de vida normalmente son bastante duras, con un ambiente antihigiénico, sin alcantarillado ni recolección de basuras, sin servicios públicos esenciales y teniendo que construir en el alto de las montañas (*morros*), terreno inapropiado para la construcción. Dos millones de personas (30% de la población) viven en estas condiciones. Cabe destacar que Río presenta el suburbio más poblado de América Latina: la *Rosinha* -con una estimación de población que se aproxima al millón de personas-¹⁵.

Tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico, la violencia armada en Río de Janeiro presenta dos variables muy claras: la violencia tiene género –básicamente masculina- y es joven, dado que el gran grupo que engrosa las estadísticas de homicidios son los jóvenes entre 15 y 30 años de edad. Cabe destacar que según los criterios de la OMS, 20 por 100.000 homicidios es una tasa considerada elevada; y 30 por 100.000 es una tasa considerada extrema. En Río, el promedio es de 79,5, disparándose hasta el 214 por 100.000 para los grupos de mayor riesgo.

Tasa de muertos por armas de fuego en Río de Janeiro, por 100.000 habitantes, en 2004

Taxas de mortes por PAF, Município do Rio de Janeiro, 2001



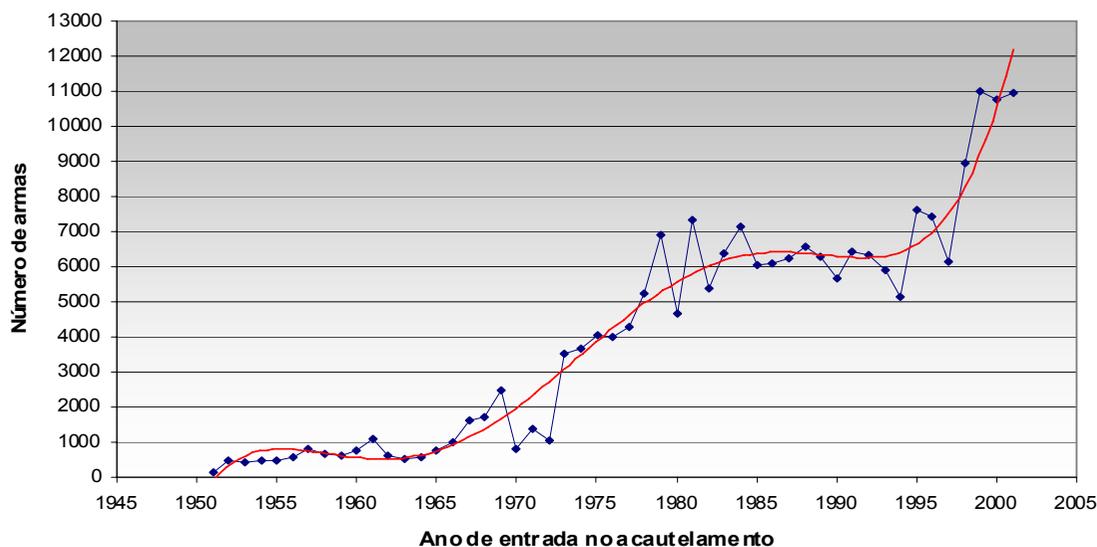
Fuente: Datasus, Servicio de Estadística del Servicio de Salud de Río de Janeiro

Tomando como indicador la tendencia en la incautación oficial de armas de fuego por parte del Departamento de Armas de Fuego y Explosivos de la Policía Estadual de Río de Janeiro, para analizar la intensidad de la violencia, se pueden apreciar dos momentos trascendentales. El primero, en los años 60 y 70, es el momento del surgimiento y de la

¹⁵ Archambault, Claude: "Las endeables favelas de Rio", *El CIID Informa*, abril 1989

formación de las primeras facciones del tráfico de drogas en Río. El segundo momento, hacia final de los años 80, muestra un nuevo incremento substancial en la aprehensión de armas por parte de la policía. Este incremento se debe a la generalización del tráfico con cocaína por parte de estas facciones armadas, lo que les empezó a generar mayores ganancias económicas, y consecuentemente, un mayor acceso a las armas de fuego –siendo éstas, además, de mayor calibre y potencia de fuego–.

Tendencia de incautación de armas pequeñas en el Estado de Río de Janeiro (1951-2001)



Fuente: Policía Civil de Río de Janeiro/DFAE, Análisis: Viva Rio/ISER

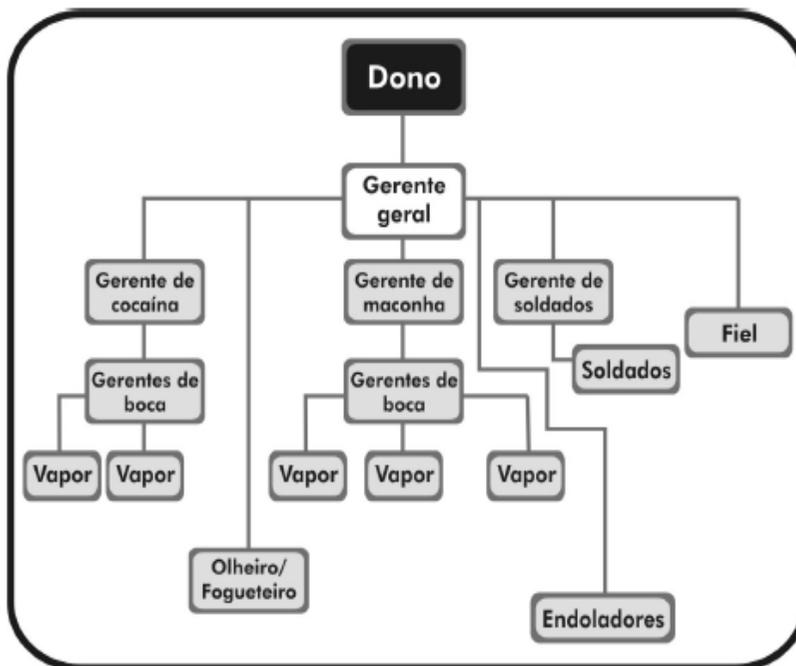
Con la llegada de la cocaína, se dio una mayor estructuración, sofisticación y militarización de las estructuras de las facciones del narcotráfico. Seguido a esto ha habido un proceso de fragmentación y de intensificación de las disputas armadas entre estas facciones, -dado lo suculento que supone controlar los puntos de venta de droga, o *bocas de fumo*¹⁶- lo que ha aumentado el impacto negativo sobre las comunidades. Con estos cambios, los traficantes del interior de las comunidades han pasado a tener una presencia cada vez más fuertemente armada, cada vez más violenta, más joven (el promedio de los “reclutas” del narcotráfico es de 13 años y medio) y menos respetable con los otros miembros de la comunidad.

En la actualidad el narcotráfico de Río de Janeiro está dominado principalmente por tres facciones (Comando Vermelho, Terceiro Comando y Amigos dos Amigos). Cada facción debe ser vista como una red de actores independientes afiliados a través de los *donos* (gerentes) que se dan apoyo mutuo para fines defensivos o ofensivos. Los *donos* controlan el narcotráfico a través de empleados organizados en una estructura muy jerarquizada y militarizada. Dentro de esos empleados está la categoría de soldados: personal exclusivamente encargado de asuntos de seguridad, con un salario mensual de entre R\$1.500 y 2.500 al mes (el equivalente a entre 600 y 1.000 euros/mes). Sus tareas son las

¹⁶ Según fuentes de la inteligencia policial, el control de un punto de venta de drogas como la Rosinha puede generar, sólo en el comercio de cocaína, unos 50 millones de dólares, mensuales.

de defender las *bocas de fumo* (puntos de venta de droga) y el entorno de la comunidad contra posibles invasiones de otras facciones o de la policía.

Estructura del funcionamiento de una facción del tráfico de drogas a nivel local en Río de Janeiro

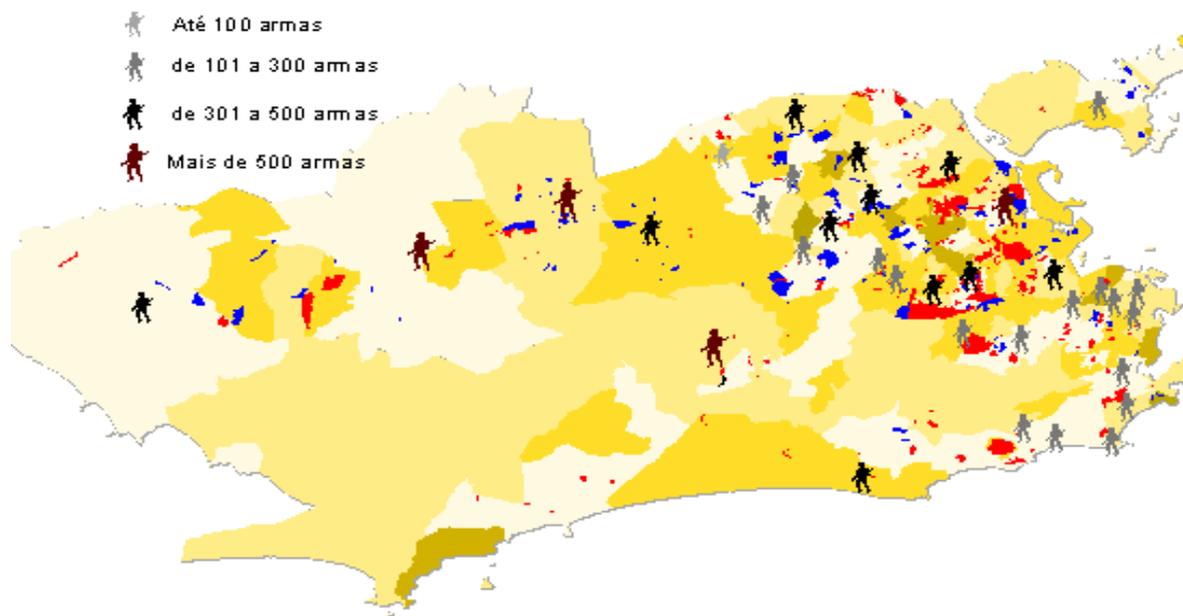


También son utilizados para invadir otros territorios o para proteger los cargamentos de droga o armas que salen de la favela. Algunas organizaciones pueden llegar a contar con hasta 500 soldados. A través de entrevistas personales se ha podido saber que en algunos casos, los mandos superiores han llegado a ser entrenados por cuerpos de elite del propio ejército brasileño a través de oficiales corruptos, o incluso han sido enviados a entrenarse a Angola en las filas de UNITA¹⁷.

Según un estudio del Centro de Inteligencia y Seguridad del año 2.000, las facciones criminales de Río poseen conjuntamente un arsenal de 60.000 armas ligeras -incluyendo fusiles, ametralladoras, pistolas y revólveres, y bazocas-.

¹⁷ Dowdney, Luke: *Niños en el tráfico de drogas*, Viva Río, Río de Janeiro, 2003

Distribución de las facciones de tráfico de drogas en Río de Janeiro



Los jóvenes como víctimas y victimarios

Son raros los casos en que niños, niñas o jóvenes se asocian a los grupos armados de una manera incuestionablemente forzosa, ya que la mayoría de los grupos no hace un reclutamiento activo¹⁸. Entretanto, también es problemático decir que todo joven que se asocia a un grupo armado lo hace voluntariamente, pues el ambiente en el cual se insiere el joven miembro de grupos armados ofrece pocas alternativas y ejerce influencias que lo presionan a asociarse a la pandilla.

La entrada de niños, niñas y jóvenes¹⁹ en grupos armados en la realidad brasileña ocurre por distintos factores. Algunos de estos factores son:

- *El acceso a los bienes de consumo:* Está íntimamente ligado con la obtención de estatus social;
- *La falta de alternativas:* La ilusión de riqueza que los grupos ofrecen a los niños, niñas de entornos pobres se refuerza, con las pocas opciones para ganarse la vida;
- *El acceso a las arma como acceso a una posición social:* Las armas son frecuentemente objeto de fascinación para los jóvenes. Las armas son atractivas en un ambiente con pocas posibilidades de ascensión social, una vez que tener

¹⁸ Dowdney, Luke: *Ni Guerra ni Paz*. Río de Janeiro: 7 Letras, pág. 93., 2005

¹⁹ La Convención sobre los Derechos del Niño considera en el artículo 1 como niños todos abajo de 18 años. La ley brasileña (Ley 8.069/90 - ECA) considera en el artículo 2 como niños todos con edad hasta 12 años y adolescentes todos con edad entre 12 y 18 años.

una arma coloca automáticamente el portador en una posición de estatus y poder con sus pares y el restante de la comunidad;

- *La pobreza:* Los grupos armados ofrecen remuneración financiera a sus miembros, ya sea como salarios fijos, oportunidades de venta de drogas sobre la base de comisiones o como infraestructuras necesarias para cometer robos armados y otros crímenes – pero tenemos que tener mucho cuidado con la concepción errada donde se criminaliza la pobreza. La grande minoría de habitantes de los barrios se involucra en la violencia armada o que prueba que la pobreza no es el principal factor de atracción;
- *La identidad:* la identificación y el sentimiento de pertenencia a un grupo son razones de ingreso;
- *Pasando el tiempo en la calle, las amistades y las familias de sustitución:* los problemas domésticos, principalmente con las familias que son por diversas veces desestructurada, conducen a menudo a los niños, niñas y adolescentes a pasar más tiempo en la calle.²⁰

Pero siguiendo con el paralelismo con el concepto tradicional de *guerra*, no se puede decir que los jóvenes en violencia armada organizada sean “niños soldado”, puesto que este fenómeno aparece en muchos países que no están en *guerra formal*, y si bien los niveles de violencia pueden ser iguales (o incluso superiores) hay diversas diferencias importantes: en primer lugar, no hay ni una motivación política ni una voluntad de conquista del Gobierno, hecho que los diferencia de los grupos que reclutan “niños soldado”; y en segundo lugar, estos individuos no están protegidos ni se deben a los Protocolos de Ginebra –que regulan las “normas de la guerra”-.

Pero muchos de estos jóvenes reciben un salario regular, están fuertemente armados y obedecen a estructuras tremendamente organizadas. Eso también los diferencia de la delincuencia juvenil común. Es por ello por lo que se debe tratar la violencia juvenil organizada como un fenómeno propio.

Conclusiones: todavía queda mucho camino por recorrer....

Es necesario trabajar en tres frentes en paralelo: uno, el control del comercio de armas a través de presión política dirigida a los gobiernos para conseguir detener las transferencias que no respetan los derechos humanos. Otro es el trabajo con las comunidades afectadas por la violencia armada con el fin de promover iniciativas que garanticen la reducción de la violencia armada y detengan la impunidad y los abusos cometidos por cuerpos de seguridad. Y por último, no nos podemos olvidar de las armas que ya están desplegadas en el terreno y que necesitan ser controladas, recolectadas y destruidas para que no cometan más violaciones de los derechos humanos ni perpetúen los conflictos armados.

Todos estos frentes no pueden ir por separado, pues si bien existen vínculos directos entre la disponibilidad de armas y el nivel de violencia y violaciones de derechos humanos contra la población civil, es necesario trabajar a escala comunitaria con el fin de crear el ambiente favorable para la resolución pacífica de los conflictos y asegurar que las armas son utilizadas sólo de manera responsable y siempre respetando los derechos humanos.

²⁰ *Opus Cit.* Dowdney, Luke (2005), págs. 89-95.

La protección de la población civil en las comunidades afectadas por la violencia armada es un tema complejo que se debe tratar caso por caso, sumando iniciativas de ONG locales e internacionales cuyo fin común es reducir el impacto final de las armas en la población civil. En este sentido, el objetivo de propuestas como el Tratado sobre Comercio de Armas (TCA) es obligar a los gobiernos firmantes a controlar sus transferencias de armas de acuerdo con los principios de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Por el momento no hay ninguna ley internacional exhaustiva y vinculante que controle y regule el sector del armamento convencional. La mayoría de los instrumentos de control nacional de armas están llenos de lagunas o se aplican de forma deficiente. El control queda fundamentalmente en manos de cada gobierno, que no siempre tiene la posibilidad o la voluntad de garantizar prácticas responsables. En todo caso, continuar avanzando por el sendero de mayores medidas de control de armas es una responsabilidad compartida: gobiernos y sociedad debemos trabajar conjuntamente para lograr este fin.

Bibliografía

- Agüero, Felipe, y Stark, Jeffery, (Eds.): *Fault Lines of Democracy in Post-transition Latin America*, University of Miami, Miami, 1998.
- Amnistía Internacional: *Brasil: "Entran disparando". La actuación policial en las comunidades socialmente excluidas*, Madrid, 2005
- Archambault, Claude: "Las endeables favelas de Rio", *El CIID Informa*, abril 1989
- Arendt, Hannah: *On violence*, Harvest/HBJ book, New York, 1970.
- Arriagada, Irma y Godoy, Lorena (1999) "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa". Series Políticas Sociales nº32, CEPAL, 56 pág.
- Bretas, Marco Luis: *A Guerra das Ruas, pove e policia na cidade do Rio de Janeiro*, Arquivo Nacional, Río de Janeiro, 1995.
- Caldeira, Teresa P.R.: *City of walls, Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*, University of California Press, Berkeley, 2000.
- Cano, Ignacio: *Análise Territorial da Violência no Rio de Janeiro*, ISER, Río de Janeiro, 1997.
- Cano, Ignacio: *Letalidade da Ação policial no Rio de Janeiro*, ISER, Río de Janeiro, 1997
- Caravana Comunidade Segura (2007) O impacto da violência em crianças e jovens. Río de Janeiro: Viva Rio.
- Chevigny, Paul: *The Edge of the Knife, Police Violence in the Americas*, The New Press, New York, 1995.
- Chevigny, Paul: *Law and order*, NACLA, Report on the Americas, Vol XXX, Sept/oct 1996
- Dowdney, Luke: *Niños en el tráfico de drogas*, Viva Río, Río de Janeiro, 2003
- Holloway, Thomas H.: *Policing Rio de Janeiro, Repression and Resistance in a 19th century*, Stanford University Press, Standford, 1993
- Galtung, Johan: *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Bakeaz – Gernika Gogoratuz, Bilbao, 2003.
- Godnick, William y Vázquez, Helena (2003) "Control de las Armas Pequeñas y Ligeras en América Latina", Serie América Latina núm. 1 (versión en español), Internacional Alert, accesible en <http://www.international-alert.org/publications/getdata.php?doctype=Pdf&id=69/>
- Kaldor, Mary (1999) *New and old wars. Organized violence in a global era*. Standford: Standford University Press
- Human Rights Watch: *Urban police violence in Brazil*, Human Rights Watch, New York, mayo de 1993.
- Luz, Daniel (2006) *Observatorio Parlamentario sobre control de armas pequeñas y ligeras*. Estocolmo: Foro Parlamentario.
- OMS (2002) *World Report on Violence and Health*, OMS, Ginebra.
- Pérez, Rebeca (2007) "É possível um processo de DDR no Brasil?" en <http://www.comunidadessegura.org/?q=pt/node/36548>, visitado el 16/10/2007
- Pérez, Rebeca y Huguet, Clarissa (2007) "Children and Organised Armed Violence". Child Soldiers Newsletter nº 15, Londres en <http://www.child-soldiers.org/library/newsletters>
- Pinheiro, Paulo Sergio: *Democracies without citizenship*, NACLA, Report on the Americas, Vol XXX, Sept/oct 1996
- Perlman, Janice: *The Myth of marginality, Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*, University of California Press, Berkeley, 1976.
- Romeva, Raül: *La construcción de la paz en el contexto de la conflictividad armada de la posguerra fría*, Escola de Cultura de Pau, Barcelona, 2003
- Soares, Luis Eduardo: *Violência e politica no Rio de Janeiro*, ISER, Río de Janeiro, 1996.
- United Nations (2006) *Study by the UN Secretary General on Violence against Children (A/61/299)*. New York.

ADQUISICIONES DE ARMAS, GASTO MILITAR Y DESARROLLO: UNA PERSPECTIVA DESDE LATINOAMÉRICA

Thomas Scheetz

La discusión sobre el impacto de adquisiciones bélicas y gasto militar en el desarrollo presupone una aceptación *ex ante* de la posibilidad teórica de mantener fuerzas armadas. El Estado se define por su capacidad de mantener el monopolio de la fuerza para garantizar la supervivencia de la nación.²¹ No obstante, admitimos que existen casos donde el Estado ni siquiera sea capaz de garantizar esta supervivencia vía unas fuerzas armadas, o alternativamente donde el Estado es ineficiente o incompetente en esta tarea. Pero por lo menos estamos predispuestos a aceptar la utilidad de tener fuerzas armadas en un mundo no regido por leyes universalmente acatadas por todos los actores estatales.

Además, para un país comprador con el fin de lograr este monopolio de la fuerza, el ámbito para analizar adquisiciones bélicas es el sector defensa en todos sus aspectos, es decir, dentro de la política de defensa, el presupuesto nacional y las demandas alternativas del resto del sector público. Sin embargo, es el propósito de este trabajo ser más acotado, tratando de elaborar indicadores y criterios de “diagnostico temprano”, como una especie de atajo en el análisis de “policy”.

Las adquisiciones bélicas pueden impactar sobre el desarrollo de un país en cinco áreas: el impacto sobre el crecimiento²², el desplazamiento de otros gastos (e.g., sociales y de inversiones), el impacto del uso ineficiente de gasto militar—y adquisiciones—sobre otros bienes públicos, la incidencia de una industria bélica local (si la hubiera), y sobre las cuentas externas (sobre todo vía endeudamiento externo). Este trabajo indagará sobre estas áreas económicas. Antes de comenzar, cabe decir algo obvio: que las adquisiciones bélicas se anidan dentro del gasto militar, y por tanto habrá que examinar esa relación más amplia para ver su impacto en otros bienes públicos. Todo análisis del sector defensa requiere calidad y desagregación de datos fiscales (y extra-presupuestarios). La transparencia es fundamental para los actores locales e internacionales, dentro y fuera de gobiernos.

Esta “economía de defensa” examinará el accionar de las fuerzas armadas (FFAA) en dos áreas generales: (1) economía de defensa “hacia fuera”, es decir, el impacto del gasto militar (GAMIL) en la economía nacional (e.g., su efecto sobre el crecimiento del Producto Bruto Interno, inversión, comercio internacional, deuda externa, etc., a la vez que el costo de oportunidad del GAMIL en el resto del gasto publico (donde puede desplazar la educación, salud, etc.)), y (2) economía de defensa “hacia adentro” de las FFAA, es decir, la eficiencia y distribución del GAMIL dentro del sector de defensa (e.g., examina la consistencia del gasto en personal respecto al gasto en adquisiciones bélicas).

²¹ Está demás decir que las fuerzas armadas no son las únicas instituciones a disposición del estado para garantizar su supervivencia.

²² Aceptamos las distinciones que existen en la literatura entre el concepto de crecimiento y el concepto más amplio de “desarrollo.” Ver, por ejemplo, PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 1990, capítulo 1.

I. El enfoque económico de adquisiciones y GAMIL: Temas del debate

Modelos econométricos y el impacto sobre el crecimiento/desarrollo

Un modelo econométrico es la única manera de empíricamente medir el impacto del gasto en armas y GAMIL en la economía amplia de un país.²³ Sin embargo, no es nuestra intención acá armar tal modelo. Ya existen varios modelos de esta naturaleza.²⁴ En Latinoamérica hemos trabajado en varios de estos intentos²⁵, todos con resultados negativos para GAMIL. De hecho, estos modelos casi siempre marcan un impacto negativo de GAMIL en el crecimiento de los países emergentes. Pero este hecho no implica que GAMIL y adquisiciones bélicas son, de por sí, intrínsecamente dañino para el desarrollo (ver Scheetz, 2002). A fin de cuentas la defensa es (o debería ser) un “bien” público. Algo habrá pasado para hacerla un “mal” público. Los factores que la vuelven un mal público se expondrán abajo cuando examinamos la eficiencia de la producción por parte de las fuerzas armadas de la “póliza de seguridad” contra ciertos riesgos externos.

Pero para el interés de este trabajo, debemos subrayar los tres requisitos²⁶ para la construcción de un modelo: (1) Calidad de datos, (2) buen manejo de las herramientas estadísticas, y (3) un modelo teórico de calidad. Ahora bien, es fundamental para nosotros señalar que el primero de estos requisitos obliga que tengamos acceso a datos transparentes y desagregados, tan desagregados como vienen de la oficina de contabilidad pública. Es sólo con estos datos primarios que podemos responder a un sinfín de preguntas dirigidas al accionar del gobierno de turno. Si bien en Latinoamérica acceso a estos datos está mejorando, todavía está lejos de un nivel aceptable. Internacionalmente, SIPRI ha desarrollado una buena metodología para informar sobre GAMIL y adquisiciones bélicas aprovechándose de informantes locales. Por ahora se podría construir sobre estos cimientos, aprovechando la información de SIPRI—mayormente no publicada. Mi propio trabajo de GAMIL desagregado está puesto en Anexo 1 como un ejemplo de lo que se puede hacer.

Defensa como un bien público: (GAMIL: ¿Cuánto es suficiente?)

Dado que, según la visión neo-clásica, la defensa externa se concibe como sólo un bien público entre muchos otros, sujeto—como todos los bienes públicos—a una ponderación de costo/beneficio,²⁷ una política de defensa alternativa no puede ser del todo descartada: la de renunciar a la protección armada de la seguridad externa del país, reforzando la utilización de los mecanismos diplomáticos. *Ello es concebible sólo si se estima que, visto a largo plazo, no existen amenazas o misiones militares plausibles para el empleo del instrumento militar en*

²³ Abajo utilizaremos indicadores relacionados con la “función de producción” para medir indirectamente la eficiencia del GAMIL, y por tanto si es un “bien publico”, o un “mal publico” que daña el desarrollo.

²⁴ Ver, por ejemplo, Dunne (2008) —donde el autor da una buena bibliografía, o Marwah et al. (2002).

²⁵ Ver Marwah, et al. (2002) para Guatemala, Marwah & Klein (2005) para Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y el Perú.

²⁶ La calidad del modelo depende de la calidad de estos tres “inputs”, y con frecuencia existen debilidades en uno o más de esos requisitos.

²⁷ O mejor dicho “costo de oportunidad”.

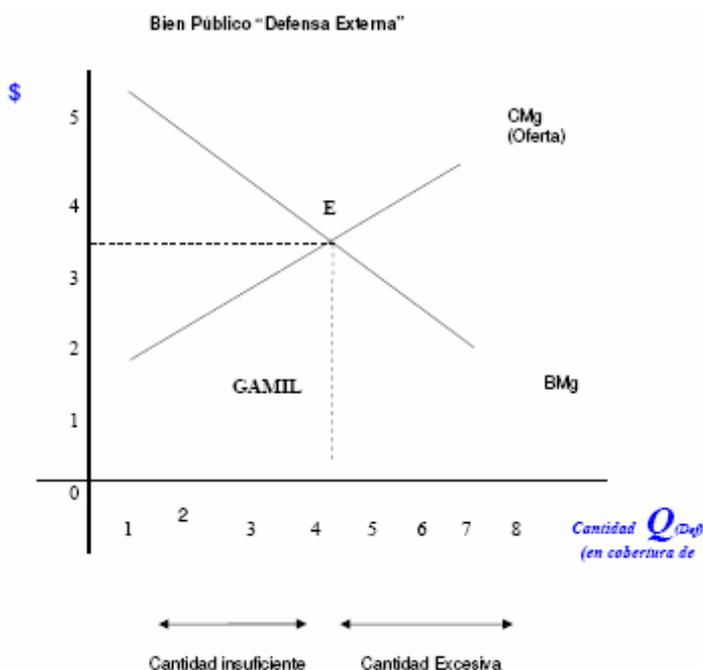
la defensa de la integridad territorial del país²⁸ y/o que la *manutención del aparato militar presenta un costo de oportunidad demasiado alto en términos de la provisión de otros bienes públicos a la sociedad.*

La teoría neo-clásica de los bienes públicos nos permite responder a dos preguntas, pero sólo teóricamente:

- ¿Cuántas amenazas deberíamos cubrir? ¿Cuál es el nivel de cobertura debemos tener con nuestra “póliza de seguro contra riesgos”? O alternativamente, ¿Cuánta capacidad operativa precisamos?
- ¿Cuánto debería ser el GAMIL?

Si bien el gráfico siguiente parecería permitir una respuesta precisa, sin embargo lo hace solo formalmente. No obstante, esa respuesta meramente conceptual es importante porque nos permite afirmar que, sí, en principio existe un nivel correcto de GAMIL para un país dado. Y eso, políticamente, es muy importante. Lamentablemente no nos permite decir exactamente cuanto debe ser.²⁹ Pero no importa; abajo desarrollamos una metodología usando la función de producción que nos dará pistas indirectas muy útiles para contestar esa pregunta, “¿Cuánto es suficiente?”

Bien Público “Defensa Externa”



CMg: Costo Marginal de producir una unidad más de defensa (es la oferta hecha por las FFAA).

BMg: Beneficio Marginal de agregar adicionales amenazas o riesgos.

²⁸ Esto implica que no se puede concebir roles que las FFAA podrían ser capaces de una respuesta militar. Esto ocurre cuando el país simplemente no puede costear un instrumento militar “competitivo en el mercado local”. El “beneficio marginal” de presupuestar cualquier dinero sería cero.

²⁹ Esta determinación hacen los representantes elegidos por los ciudadanos. Supuestamente lo harían tomando en cuenta los intereses del país conjuntamente con los gastos precisados en los demás bienes públicos. Obviamente este es lo ideal, pero no siempre se consigue con un gobierno clientelista o “depredador” (North, 1981, pag. 37).

El gráfico indica claramente otra cosa: A la derecha del punto E (digamos “4 misiones”) el costo adicional (CMg) de sumar roles a las FFAA es mas que el beneficio que agrega (BMg). O sea, podemos afirmar que existe un punto (desconocido, pero real) donde las FFAA cuestan mas de lo que valen. Es ese punto de equilibrio que estaremos buscando por indirección en lo que sigue. Otra conclusión políticamente valiosa del gráfico es que no es presupuestariamente inocente pedir tareas adicionales a las FFAA, “ya que en este momento no están haciendo nada”. Allí su CMg excedería su BMg. También ese punto E implica que existe una suma (teórica) que debería indicar el cuadrilátero GAMIL (ver gráfico).

Esto también tiene otras implicancias. Por ejemplo, la así llamada “seguridad humana” (ver una definición en Anexo A) no representa un bien público, sino varios (educación, salud, previsión social, trabajo, etc.). Como tal, cada uno de estos bienes precisa un presupuesto propio con una política propia y una burocracia estatal especializada para implementarlo. El concepto de la “seguridad humana” es demasiado abarcativo y no se presta al análisis contable de bienes públicos.

Y por último, debemos recordar que cada bien público busca su punto de equilibrio en competencia (costo de oportunidad) con los demás bienes y servicios comprado por el Estado cada año. Gastar demasiado en defensa significa la relegación de otro bien público que hubiera aportado mayor beneficio marginal con ese gasto. En tal situación el GAMIL estaría subvirtiendo el desarrollo del país. Eso a nivel teórico; pero dado que no podemos contablemente operacionalizar esta teoría, lo haremos indirectamente de varias maneras en lo que sigue.

Desplazamiento de gastos fiscales: Costo de oportunidad

Defensa no es el único bien público. Hay toda una serie de bienes públicos entre los cuales figuran educación, salud, seguridad interna, etc. Conceptualmente cada uno de estos bienes tiene un gráfico similar al de arriba. Además, cada uno de ellos compite con los demás para su porción (o porcentaje) del gasto presupuestario. Es aquí donde ocurre el “trade-off”, el desplazamiento de un bien por otro, el “costo de oportunidad”. Dado que el presupuesto de “la familia nacional” es limitado, en buena medida como el de una familia, los beneficios de un bien compiten con el de cada uno de los otros en lo que se denomina “equilibrio marshalliano”³⁰. Es decir, en principio los agentes estatales encargados de tomar decisiones sobre los gastos deberían juzgar de la siguiente manera:

$$UMg_{def}/ P_{def} = UMg_{educ}/ P_{educ} = UMg_{salud}/ P_{salud} , etc.^{31}$$

Es decir, el Ejecutivo y Legislativo ponderan el beneficio adicional de cambios presupuestarios entre sectores de tal forma de gastar donde hay mayor beneficio, hasta equilibrar los beneficios otorgados por los gastos en cada uno de los bienes públicos, tomando en cuenta el costo adicional asociado con cada bien. Esto implica que cada gasto está medido en términos de lo que sacrifica en otro sector. En un gobierno regido por una racionalidad económica (y no por intereses corporativos o clientelistas) el GAMIL respondería a todos los intereses de la

³⁰ Esto fue expuesto por Alfred Marshall en *Principles of Economics*, en 1890, pag. 95.

³¹ UMg es la utilidad marginal (o beneficio marginal) de defensa, etc., ponderado por el precio de esa unidad adicional.

comunidad, tomados en su conjunto, y así maximizaría los beneficios totales del presupuesto nacional.

Bueno, habiendo dicho esto, ¿Cómo se puede medir este “equilibrio marshalliano”? Obviamente es imposible directamente.³² No obstante, podemos acercarnos indirectamente al concepto, midiendo los desplazamientos de un sector por otro, año tras año (utilizando la participación porcentual del sector en el total del gasto³³, o su evolución sectorial a lo largo de una serie cronológica (en este segundo caso lo crítico es la elección de un año base relativamente aceptable). Una manera operativa de apreciar “trade-off” sería ver como el sector defensa porcentualmente crece de un año a otro, mientras simultáneamente caen los sectores sociales (o inversión pública). Como ejemplo, veamos el caso guatemalteco³⁴ con datos de 1980 – 1994 (ver abajo). Notamos que la participación de los Gastos Sociales Totales cae mientras la de defensa sube en los años 1981, 1985 y 1990. Y la participación de inversión real gubernamental disminuye frente a aumentos porcentuales en defensa en 1982 – 1985 y 1990. En esos años defensa “desplazo” los gastos sociales (o inversión) en el presupuesto nacional.

Sectoral Participation in Budget Outlays, Central Government. Guatemala

	Internal	Defense	Health	Education	Other Social	Total Social	Investment
	Policing				Expenditures	Expenditures	Central Government
1980	3,71%	9,29%	11,39%	12,71%	15,93%	40,03%	5,57%
1981	3,22%	11,87%	8,83%	11,49%	12,80%	33,12%	7,21%
1982	3,79%	15,46%	6,73%	12,15%	16,05%	34,94%	4,95%
1983	4,49%	17,75%	7,06%	12,65%	17,31%	37,02%	3,50%
1984	4,69%	20,15%	8,30%	13,05%	18,39%	39,75%	2,78%
1985	4,78%	21,00%	7,34%	12,49%	19,78%	39,61%	2,06%
1986	3,88%	15,49%	9,35%	12,97%	21,21%	43,53%	1,88%
1987	4,39%	14,81%	9,60%	18,66%	9,24%	37,49%	2,14%
1988	4,18%	14,84%	11,27%	17,60%	7,53%	36,39%	2,48%
1989	3,51%	13,64%	10,18%	16,97%	8,22%	35,37%	3,15%
1990	3,60%	16,93%	9,06%	15,90%	8,07%	33,03%	2,22%
1991	2,52%	10,20%	7,06%	12,28%	5,89%	25,23%	1,54%
1992	3,28%	13,99%	9,24%	14,74%	12,80%	36,78%	2,90%
1993	3,45%	12,09%	9,23%	16,98%	16,08%	42,29%	1,15%
1994	3,82%	12,90%	10,06%	19,51%	14,98%	44,55%	2,31%

Notes: 100% of Central Government Expenditure = the addition of these columns & the "Rest of Central Government" not presented here.

"Crowd-out of Social Expenditures or Investment by Defense occurs when Defense grows, while Social or Investment Expenditure falls.

Sources: Official statistics, Government of Guatemala. Ver Scheetz (1998)

³² Lo importante de este ejercicio mental es que demuestra que existen “trade-offs” y que están interrelacionados no de forma arbitraria, sino exacta.

³³ Lo llamamos el “total de la Nómina” o suma de gastos de cada bien público.

³⁴ También ponemos los ejemplos de Argentina y Chile en Anexos 2 y 3, todos tomados de trabajo hecho por el autor en la década de los 90.

Si asumiéramos que este cambio se hizo por razones ajenas a la racionalidad económica (por cierto, muy probable), entonces estamos viendo un desplazamiento de un bien público por otro. Naturalmente, habría que ver esto en el contexto político y militar para poder evaluarlo mejor. Pero si es evidente que ese desplazamiento ocurrió por razones de un lobby militar, entonces ese incremento proporcional está dañando el desarrollo. Esto parece ser el caso con Guatemala que en esos años estaba gobernada por una dictadura militar involucrada en una represión feroz. Este desplazamiento también puede apreciarse en la evolución de la torta salarial entre sectores—quienes son los “ganadores” y quienes los “perdedores” (ver el caso peruano en Anexo 5).

La segunda manera de empíricamente estudiar este desplazamiento es elegir un año base³⁵, examinando luego como evolucionan relativamente los distintos sectores. Podemos ver el Anexo 4 con datos paraguayos (y año base 1970 = 100). Notamos que Defensa pasó períodos donde su situación presupuestaria mejoró más que los sectores sociales, pero a partir de 1974 comenzó a perder poder de *lobby* frente a los gastos sociales o la inversión pública. Defensa terminó la serie habiendo mejorado su situación con respecto a salud, pero disminuido frente a educación, previsión civil, otros gastos sociales y la inversión pública.

La “producción de defensa”

Subyacente de la oferta de bienes y servicios (es decir la “producción” de cualquier cosa, sea bicicletas, maíz o la “póliza” de defensa) la ciencia económica formula lo que se denomina una “función de producción” que abarca los insumos empleados en la elaboración del producto. De hecho, los economistas presentan varias formas matemáticas posibles de una función de producción. Pero todas estas relacionan los siguientes insumos (o “factores de producción”): capital físico (K) con mano de obra (L). Además estos dos factores se combinan utilizando “know how” o tecnología (A)—que también podemos denominar “capital humano.”

La producción del bien público “defensa” implica la combinación de factores de producción de mano de obra (*militares activos, retirados y civiles*), capital fijo (*planta y equipo—bélico y no bélico*) y capital variable (dentro del cual están *operaciones, mantenimiento y otros*) y conocimiento (“*know-how*” respecto a la tecnología empleada). Lo importante para este trabajo es que el reparto porcentual presupuestario entre estos factores es un indicador claro del grado de eficiencia de la producción en defensa por parte de las fuerzas armadas. Esto porque existen parámetros internacionales que indican rangos porcentuales de gastos aceptables para cualquier país que pretende tener fuerzas armadas operativas. En este sentido el gasto militar (100%) se reparte entre costos laborales, adquisiciones de equipos bélicos y no bélicos, operaciones, mantenimiento, y otros gastos menores.

Aquí utilizamos la mas conocida “Cobb-Douglas” función de producción:

$Q_{\text{def}} = AK^\alpha L^{(1-\alpha)}$, donde:

Q_{def} es la el servicio público de defensa producida por el gasto militar, GAMIL siendo $p \cdot Q_{\text{def}}$ es decir, precio por cantidad de defensa.

³⁵ Esta elección de año base en buena medida determina la evolución de la serie. Por eso la importancia de elegir un año de alguna forma “aceptable”, “equilibrado” en el reparto sectorial de los gastos.

A es tecnología, es decir, conocimiento sobre aspectos de producción militar, “know how” (para el economista “tecnología” no es algo físico, está presente en el capital humano)

K es capital físico (a su vez subdividido entre capital fijo y capital variable). Capital fijo incluye planta y equipo militar (“artillado”—v.g., un tanque y “no artillado”—v.g., un camión). Capital variable incluye gastos en operaciones, mantenimiento y otros aspectos de mantener una fuerza en existencia—v.g., un estado mayor conjunto.

L es mano de obra o fuerza laboral: uniformados (activos, pasivos y pensionistas) y civiles.

α es el exponente que expresa la proporción del gasto en capital en la totalidad del GAMIL.

$(1 - \alpha)$ es el exponente que expresa la proporción del GAMIL dedicado a costos de mano de obra en defensa. Notar que $\alpha + (\alpha - 1) = 1.00$ ó *alternativamente 100%*.

Teniendo en mano los gastos militares devengados y desagregados según factores de producción, A, K y L (ver por ejemplo, Anexo 1), podemos examinar el valor para los contribuyentes del servicio que están contratando año tras año, en otras palabras, si existe una relación entre costos de los factores tal como se puede apreciar una eficiencia en el gasto. Y luego la serie cronológica de GAMIL desagregada será contrastada con datos internacionales en las mismas categorías. Si no existiera esta relación de costos, todo el GAMIL está mal gastado en un “mal público”. A fin de cuentas, las fuerzas armadas deben producir “capacidad operativa”. Si no lo hacen, o si no pueden con la defensa externa como misión, luego no se entiende un razonamiento donde les asignan roles que propiamente pertenecen a otros sectores (como salud, educación, defensa civil, o ingeniería civil) donde los militares no tienen ventajas comparativas. A cada burocracia su rol específico.

Nuestro análisis presupone una definición del gasto militar (e.g., Scheetz, 1993), y luego usando los datos oficiales de los últimos años, se construirá unas series de gasto militar nominal, gasto militar sobre PBI, costos laborales como parte del gasto militar, adquisiciones como parte del gasto militar, gastos de retiros y pensiones (como una sub-cuenta de costos laborales) como parte del gasto militar total. Estas series serán comparadas con las de otros países con los cuales podemos establecer pautas para el rango de proporciones admisibles (es decir, que tanto por ciento del GAMIL gastan los países que tienen fuerzas eficientes—principalmente países de la OTAN—ver cuadro abajo). Los contrastes mostrarán la eficiencia del gasto militar.

Desde la perspectiva de la función de producción de defensa, el bien público “defensa”, se produce con capital “K” fijo (el stock de armas e infraestructura), capital variable (operaciones y mantenimiento), mano de obra “L” (personal activos y pasivos) y otros gastos como educación, salud (que aportan calidad a la mano de obra).

Todo análisis se hace más claro cuando se contrasta con su contrario. Por ejemplo, comparar un gasto en adquisiciones adecuado visto desde uno que esté fuera de equilibrio. Pues bien, a nivel internacional, existen pautas comunes (o rangos generales) de gastos en cada uno de estos factores de producción. Los datos de los países de la OTAN (ver cuadro) son un indicador de que los costos laborales deberían pesar entre 40% - 60% (máximo!) del total del GAMIL. Si sobrepasan 60% estamos viendo un país sin capacidad operativa genuina. Y de esos costos laborales, los retiros nunca deberían pasar un 25% del GAMIL. A la vez, adquisiciones bélicas (es decir, armas--no se incluyen camiones, o capital no bélico)

deberían ocupar entre 15% - 25% del GAMIL año tras año. MacDonald (1997, Appendix 4) muestra “operaciones y mantenimiento”³⁶ para los países de la OTAN rondaba los 25% de GAMIL. En el caso argentino (Anexo 1) está en 16%, indicando de nuevo un reparto del gasto ineficiente.

ARGENTINA: Evolución de los componentes del gasto militar

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gasto Militar (\$ millones corrientes)	3452	3550	3265	3208	3450	3950	4285	5031	5719	7157
(del cual):										
% Costo Laboral (incluye salarios y retiros)	80%	79%	84%	82%	82%	84%	79%	76%	75%	74%
% Adquisiciones de armas	2,3%	5,3%	1,8%	0,98%	0,90%	0,47%	0,36%	0,44%	0,75%	1,26%
<u>España</u>										
% Costo Laboral			64%	63%	55%	56%	54%	55%	54%	52%
% Adquisiciones			13%	13%	23%	22%	23%	22%	22%	22%
<u>Reino Unido</u>										
% Costo Laboral			38%	39%	40%	40%	40%	42%	40%	41%
% Adquisiciones			26%	24%	24%	23%	23%	23%	21%	24%
<u>Estados Unidos</u>										
% Costo Laboral			38%	36%	36%	36%	34%	35%	34%	31%
% Adquisiciones			22%	26%	27%	25%	25%	25%	25%	27%

Fuentes: "NATO-Russia Compendium of Financial and Economic Data Relating to Defence", OTAN, junio 2005 & diciembre 2007.

Los datos de Argentina son del autor, a base de datos provistos por el Ministerio de Economía.

Adquisiciones argentinas representan lo devengado de inciso 4 - 4

Es notable que Argentina, ya desde hace años no ha adquirido sistemas de armas en forma significativa, una clara indicación -- junto con su sobre-gasto en costos laborales -- de que el país no tiene capacidad operativa relevante, y que su GAMIL deja de ser un “bien” público. Por tanto, su CMg es mayor que su BMg. El gasto laboral excesivo, muy común en las fuerzas armadas latinoamericanas, podría leerse como indicador de que las fuerzas armadas están adquiriendo insuficiente cantidad de armamento. Pero también indica que el GAMIL total no provee operatividad al país, y por lo tanto, las fuerzas representan un gasto donde el CMg es mayor que el BMg, adelantando a una conclusión de que GAMIL no está produciendo un “bien” público, sino un “mal” público. El GAMIL tiene que estar en “equilibrio marshalliano” con los demás bienes públicos. Y simultáneamente tiene que mantener una equilibrada distribución del GAMIL “hacia adentro de las fuerzas armadas” que correctamente combina mano de obra (L) y los distintos componentes de capital físico (K).

³⁶ Los datos de “operaciones y mantenimiento” son particularmente difícil de definir. Están mezclados con “otros gastos”, e.g., educación y salud militar. Además, la definición de O&M ha variado en los últimos 10 años.

Este indicador es un muy útil atajo en el análisis del impacto del GAMIL como gasto eficiente y, por tanto, fundamental para el análisis de su efecto en el desarrollo.

Adquisiciones bélicas y endeudamiento

Otro indicador útil para hacer un diagnóstico temprano del impacto de adquisiciones bélicas sobre la economía es contrastar las importaciones anuales de armas con los flujos a largo plazo de la deuda externa (ver Anexos 6 y 7). En el Anexo 6 vemos la evolución de importaciones en millones de dólares constantes de 1982 para 5 países sudamericanos. El uso del dólar constante permite notar cuales de estos países estaba forzando la carrera armamentista durante esos años (Argentina).³⁷ Pero también permite un contraste con los datos del Anexo 7 para el caso peruano. Allí se nota un fuerte crecimiento de la deuda externa militar a partir de 1974. Esto va acompañado por desembolsos, intereses y amortizaciones crecientes. A su vez los desembolsos a causa de defensa llegaron a 51,3% de todos los desembolsos al Perú en el año 1977, año de severa crisis económica para el país. La deuda militar llegó a 33% de toda la deuda externa pública de largo plazo. Ese año las importaciones bélicas representaban 21,5% de todas las importaciones y alimentos (para el país en profundo crisis) solo 11,4%. El GAMIL representaba 30,2% del presupuesto. En 1977 el saldo de la deuda externa militar representaba 21,1% de la deuda externa pública, llegando a 23,5% del total en 1980 (ver Scheetz, 1983, pag. 363, 341 y 347).³⁸ La situación descrita para el Perú en la década de los 70 y 80 era quizás el peor, pero no el único caso de deuda militar afectando el desarrollo. La deuda externa con origen en adquisiciones bélicas ha sido muy pesada también en Argentina, representando quizás³⁹ 25% de la deuda externa de US\$43 mil millones defaultada en 1982.

Otro factor importante acá es que los intereses de la deuda militar típicamente se pagan directamente por el tesoro, no adjudicando así contablemente este gasto significativo (ver el caso peruano entre 1977 y 1985 en Anexo 7) a GAMIL. Habría que recordar que tanto 12 de 18 países latinoamericanos entraron en default entre 1978 y 1983 (Borensztein & Panizza, 2008, Anexos).

Cualquier situación de default provoca trastornos en el mercado de capitales del país emergente. La tasa de interés aumenta, y se suele notar un desplazamiento de inversión productiva por la necesidad de ahorrar y transferir fondos fuera del país. Por eso un aumento de la deuda militar en situaciones de estrechez fiscal atenta contra el desarrollo del país. Pero desde la perspectiva de este trabajo, aunque reconocemos este problema serio, admitimos que los datos relacionados con este tema (deuda, intereses y amortizaciones militares) están entre los menos accesibles en América Latina. Es un área donde la cooperación con instituciones multilaterales podría ser muy útil.

Producción de armas y desarrollo

De tiempo en tiempo resurge una discusión respecto a las supuestas bondades económicas de producir armas localmente (para todo el debate ver Scheetz, 1993b). Existen cinco teorías económicas que se suelen utilizar para promover la industria bélica en los países emergentes.

³⁷ Durante la última década el "ganador" de esta carrera ha sido Chile.

³⁸ La tesis doctoral de Scheetz (1983) pone la crisis económica y social en el contexto amplio de desarrollo.

³⁹ "Quizás" -- porque la dictadura militar destruyó las fuentes documentales de la deuda antes de abandonar el gobierno a fines de 1983.

- Industrialización por sustitución de importaciones (ISI).
- Promoción de exportaciones (PE).
- Los ciclos de productos de Raymond Vernon
- Polos de desarrollo de Albert Hirschman
- El keynesianismo militar

ARGENTINA: Importaciones y Exportaciones bélicas, Inversiones en DGFM⁴⁰

	Exportaciones Bélicas 1969-1987 US\$ millones 1982	Importaciones Bélicas 1970-1986 US\$ millones de 1982	DGFM Inversión real fija US\$ millones corrientes Al cambio oficial
1969	2.3		
1970	0.0	286.4	
1971	2.3	319.7	
1972	21.9	486.9	
1973	19.6	686.0	
1974	0.0	755.6	
1975	0.0	972.2	
1976	0.0	918.8	
1977	7.7	738.8	
1978	0.0	1988.9	
1979	12.5	2752.8	
1980	5.8	3142.8	
1981	10.6	2525.5	
1982	0.0	668.1	304.2
1983	19.3	729.0	300.4
1984	74.2	169.9	90.6
1985	54.0	139.5	19.4
1986		142.7	3.4
1987	17.0		1.1
Total	247.2	17423.4	

Fuentes: Clarín Dominical, 5 de marzo de 1989 (inversiones de DGFM).

Scheetz (1989) (importaciones).

Carranza (1983), López (1988), El Periodista y Clarín (exportaciones).

Nota: DGFM = Dirección General de Fabricaciones Militares, la empresa "holding" del Ejército.

Estudios sobre la materia muestran que, con pocas excepciones,⁴¹ los países emergentes no ahorran divisas, no transfieren tecnología relevante, no exportan significativamente, utilizan mano de obra tecnificada que tendría mayor impacto en otras industrias, no sustituyen importaciones, no logran independencia en material bélico, y para colmo sus importaciones bélicas no suelen bajar. El cuadro arriba muestra el caso argentino en este último punto. Durante años Argentina fue uno de los mayores productores de armas entre los países emergentes. Sin embargo, su importación de armas siempre excedía (y por mucho) sus

⁴⁰ Los datos de importaciones en este cuadro no calzan bien con los del Anexo 6 (donde los datos son posteriores y superiores. No obstante, los resultados de este cuadro son contundentes.

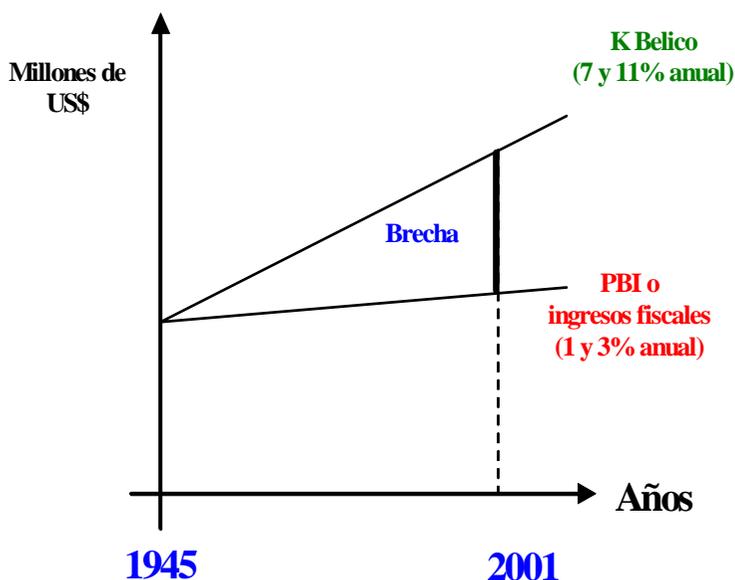
⁴¹ El caso de EMBRAER en Brasil es una de esas excepciones.

exportaciones. Nunca logró auto-suficiencia, nunca logró que el sector fuese un polo de desarrollo.

En todo caso, no se puede decir tajantemente *ex ante* que un país no debe construir una industria bélica. Pero, sí, podemos elaborar algunos criterios exigentes para que tenga éxito (Anexo C). Se notará que el cumplimiento de estos criterios es muy difícil.

Aumento geométrico en costo de armas

Definir qué tipo de fuerzas armadas requiere un país no es una tarea fácil, pues los sistemas de armas suelen ser cada año más costosos. El costo por unidad de adquirir armas para un aparato militar con visión ofensiva es sumamente alto y presenta una tendencia a crecer geométricamente (aproximadamente 9-11% anual desde la Segunda Guerra Mundial),⁴² frente a ingresos fiscales que aumentan mucho más lentamente (en promedio 3% anual a largo plazo, en el mejor de los casos). Esto implica que los países que no planifican bien a largo plazo sus presupuestos en defensa terminan con sistemas belicos depreciados relativos a sus posibles amenazas. Esta brecha creciente entre el costo por unidad de armas y el PBI⁴³ implica que en pocos años las fuerzas armadas del país no sirven para la defensa externa. En ese momento dejan de ser un bien público para convertirse en un mal público. En buena medida es la causa por la cual muchos países latinoamericanos convierten sus fuerzas armadas en policías, cuyo costo de equipamiento es mucho menor.



La evaluación del diseño de fuerzas (combinación de mano de obra y material físico) también señala algo útil en el análisis del impacto de defensa en el desarrollo. Varios países latinoamericanos tienen un despliegue y diseño de fuerzas que corresponden implícita o explícitamente a una actitud estratégica ofensiva, cuando se declaran solo defensivos. Si bien

⁴² Entre otros ver Pugh (1993) y Kirkpatrick (2004) para el desarrollo de este tema. Estos autores han producido una larga literatura sobre el tema.

⁴³ Este fenómeno se caracteriza por ser "maltusiano", es decir, 2 tendencias geoméricamente divergentes a lo largo de los años.

es cierto que algunos países precisan un despliegue ofensivo, otros podrían reducir y eficientizar sus gastos militares y sus adquisiciones bélicas con una actitud defensiva. Esta visión (llámese “seguridad defensiva”, “defensa no provocativa”, etc.)⁴⁴ fue presentado por Naciones Unidas (1993) como una manera de consolidar la confianza en la región. Muchos de los países con diseños ofensivos estarían malgastando su presupuesto y atentando contra el desarrollo del país y de la región.

II. ¿Qué hacer? Criterios, Índices, Propuestas desde Latinoamérica

Repetimos nuestra afirmación del inicio del trabajo: Tanto política como económicamente, no existen atajos conceptuales para evaluar el impacto de las adquisiciones de armas o GAMIL en el desarrollo. Sólo se puede juzgar sus bondades o maldades en el contexto político, económico y militar del país. No obstante, podemos afirmar con lo que hemos visto de los datos concretos, que el GAMIL y las adquisiciones de armas han sido, en los países latinoamericanos, en la práctica (no en la teoría) nocivos para el desarrollo. Pero esa afirmación tiene que constatarse respetando los criterios duros de análisis (político, económico y militar). Es decir, la defensa debería ser un “bien público”, y el hecho que con frecuencia nos encontramos frente a un “mal público” se debe a que los gobiernos no saben—o no quieren—aplicar una racionalidad neo-clásica a su organización. Dicho esa salvedad muy importante, a continuación damos algunos indicadores para diagnosticar la situación y proponen criterios para evaluar el impacto de adquisiciones bélicas y GAMIL en el desarrollo.

Propuestas, Indicadores y Criterios para juzgar:

1. Se debe trabajar con especialistas individuales en cada país de la región, dado que la demanda para la defensa es distinta en cada país. No existe sustituto para el conocimiento local. En esta situación el rol de las ONG es obvio. A la vez, “SIPRI Milex Project” mantiene informantes en cada país. Ellos entregan datos de mayor detalle, datos que SIPRI no publica pero que suele compartir si se pide.
2. Para esta tarea se debe promover la transparencia, acceso a fuentes nacionales por parte de las ONG locales e internacionales.
3. Trabajar con el presupuesto devengado. Esto se debe a que la Ley de Presupuesto suele cambiar significativamente durante la etapa de su ejecución. Además, los datos devengados permiten el investigador local contrastar el GAMIL con adquisiciones que habían sido públicos y notorios.
4. Los datos devengados deberían tener un nivel importante de desagregación. Esta desagregación permite constatar la consistencia de la base de datos. Faltando la desagregación conlleva al ocultamiento por parte del la contabilidad pública.
5. Una amplia gama de datos e índices serían útiles, como se demostró arriba. Gasto en adquisiciones, costo laboral, operaciones y mantenimiento, gastos por función

⁴⁴ Este documento de Naciones Unidas reconoce el derecho de cada país soberano de defenderse. El documento los definió así:

Una postura militar en la cual los conceptos estratégicos y operacionales, el despliegue, la organización, los armamentos, las comunicaciones, el comando, la logística y el entrenamiento de las fuerzas armadas son tales que en su totalidad, sin ambigüedades, sean capaces de una defensa convencional adecuada, pero a la vez, y también sin ambigüedades, sean incapaces de un ataque a través de sus fronteras, sea una invasión o un golpe destructivo al territorio enemigo.

(educación, salud, policía) del resto del sector público, desplazamiento sectorial en salarios, deuda pública externa, e industria militar—importaciones y exportaciones.⁴⁵

6. Los datos de adquisiciones, costo laboral, operaciones y mantenimiento deberían contrastarse en series temporales y con otros países. En este sentido los datos desagregados proporcionados por la OTAN son muy útiles.
7. Si notamos desplazamiento de gastos sociales por defensa, ¿que lo causa?
8. Examinar la evolución de porciones salariales sectoriales para contrastar sectores con mayor lobby en hacer aprobar el presupuesto para su sector.
9. Examinar el peso de adquisiciones en la deuda externa y el pago de intereses y amortizaciones. Esto ocurre sobre todo en tiempos de dictaduras militares.
10. En el diálogo entre oferentes y demandantes se debería separar la decisión sobre adquirir (o no) armas. Será inaceptable que las decisiones de países demandantes se tomaran en Washington, Londres o Bruselas. La evaluación de adquisiciones por parte del país demandante siempre es local y complicada. La evaluación de parte del oferente, también. Para los países emergentes los criterios de Wuyi Omitoogun (Anexo B) son útiles.
11. Cualquier tratado sobre transferencia de armas debe reconocer que el comercio en armas es necesario e inevitable para la seguridad de los países, si bien pueden socavar esa misma seguridad. Para esto es importante asumir una postura parecida a la que fue la sugerida por las NNUU (1993).
12. La búsqueda de datos para GAMIL y adquisiciones es complicada. La afirmación de que “todas las fuentes internacionales muestran aproximadamente los mismos gastos y las mismas tendencias” es groseramente falsa en ambos puntos. Es nuestra experiencia en Latinoamérica que SIPRI es (con todos las faltas que tiene) de lejos la fuente más confiable, si uno no tiene acceso a datos desagregados locales.

⁴⁵ Conviene aclarar que el tan usado GAMIL/ PBI es muy poco útil para nuestros propósitos. Muestra el peso del sector de defensa sobre la economía, pero sin ninguna indicación sobre la utilidad, necesidad o eficiencia de ese gasto.

Bibliografía

Borensztein, Eduardo & Ugo Panizza (2008). "The Costs of Sovereign Default", IMF Working Paper, WP/08/238, Washington, DC.

Carranza, Mario E. (1983). "The Role of Military Expenditure in the Development Process: The Argentina Case 1946-1980", Nordic Journal of Latin American Studies, vol. 12, nos. 1-2, pag.115-166.

Dunne, J. Paul (2008). "Does high spending on arms reduce economic growth? A review of research", manuscrito preparado para Oxfam.

Human Security Report Project (2007). "Mini Atlas de Seguridad Humana", www.miniatlasofhumansecurity.info/es/whatis.html

Kirkpatrick, David L. (2004). "Trends in the Costs of Weapon Systems and the Consequences", Defence and Peace Economics, Vol. 15, Issue 3, June, pag. 259-274.

López, Ernesto (1988). "La industria militar argentina", Nueva Sociedad, no. 97, pag.168-177.

MacDonald, Brian S. (1997). Military spending in developing countries: How much is too much?, Carleton University Press, Canada.

Marshall, Alfred (1890). Principles of Economics, Macmillan. Londres.

Marwah, Kanta, Lawrence R. Klein and Thomas Scheetz (2002). "The military-civilian tradeoff in Guatemala: An econometric analysis", en Brauer, Jurgen & J. Paul Dunne (eds.), Arming the South: The economics of military expenditure, arms production and arms trade in developing countries, Palgrave, Londres, pag. 337-372.

Marwah, Kanta & Lawrence R. Klein (2005). "Lost productivity and defense burden of the Southern Cone of Latin America: A page from history", Peace economics, peace science and public policy, Vol. 11, Issue 1. Ver www.bepress.com/peps

Naciones Unidas, Oficina de Asuntos de Desarme (1993). "Estudio sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos", Naciones Unidas, Nueva York.

North, Douglass (1981). Estructura y cambio en la historia económica, Alianza Editorial, Madrid.

Omitoogun, Wuyi (2003). "The processes of budgeting for the military sector in Africa", SIPRI Yearbook 2003, Oxford University Press, London.

OTAN: "NATO-Russia Compendium of Financial and Economic Data Relating to Defence", junio 2005 & diciembre 2006.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990). Informe de Desarrollo Humano.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). "Nuevas dimensiones de la seguridad humana", Informe de Desarrollo Humano, capítulo 2.

Pugh, P.G. (1993), "The procurement Nexus", Defence and Peace Economics, Vol. 4, N° 2, pag. 179-194.

Scheetz, Thomas (1983). The International Monetary Fund, its monetarist model, and Peruvian debt crises, PhD dissertation in economics, University of Texas at Austin. Una versión breve de la disertación fue publicado como Peru and the International Monetary Fund, University of Pittsburgh Press, 1986.

Scheetz, Thomas (1989). "Costos de seguridad y gastos sociales dentro del sector público paraguayo, 1969-1988," Documento de Trabajo, BASE-IS, Asunción, Paraguay.

Scheetz, Thomas (1990). "El costo laboral de la seguridad externa e interna: Los casos de Argentina, Chile, Paraguay y Perú, 1969-1988", Desarrollo económico, vol. 2, diciembre, Buenos Aires.

Scheetz, Thomas (1992). "Los gastos militares y sociales en Bolivia: 1969-1990", Documento de Trabajo, La Paz, Bolivia.

Scheetz, Thomas (1992b). "The evolution of public sector expenditures: Changing political priorities in Argentina, Chile, Paraguay and Peru", Journal of peace research, vol. 29, no. 2, pag.175-90, Oslo, Norway.

Scheetz, Thomas (1992c). "Una visión fiscal y regional del gasto militar chileno: Análisis de los presupuestos ejecutados 1969-1991", documento preparado para el Congreso chileno, auspiciado por el Programa de Asesoría Legislativa, Santiago, Chile, octubre.

Scheetz, Thomas (1993). "Gastos militares en América del Sur", en Proliferación de armamentos y medidas de fomento de la confianza y la seguridad en América Latina, Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, pag. 195-220.

- Scheetz, Thomas (1993b). "Industria y comercio de armas: ¿Propulsores de desarrollo?" Documento de Trabajo, EURAL.
- Scheetz, Thomas (1996). "La racionalidad en la toma de decisiones respecto a la seguridad externa, las adquisiciones bélicas y el desarrollo tecnológico nacional", (manuscrito). Presentado al Stockholm International Peace Research Institute.
- Scheetz, Thomas (1998). "Gastos militares en Guatemala: Su impacto fiscal y macroeconómico, 1968-1995", N° 31, junio/julio, Fundación Arias, Costa Rica.
- Scheetz, Thomas (2001). "Los límites a la 'seguridad ambiental' como rol para las fuerzas armadas", en Argentina Global: www.geocities.com/globalargentina, octubre.
- Scheetz, Thomas (2002). "Military expenditure and development in Latin America", en Brauer, Jurgen & J. Paul Dunne (eds.), Arming the South: The economics of military expenditure, arms production and arms trade in developing countries, Palgrave, Londres, pag. 51-70.
- Villar Rojas, Carlos (1992). "Gasto militar, tema de reflexión", Memorial del Ejército, primer cuatrimestre, Santiago, Chile, pag. 102-22.
- Wæver, Ole (2000). "Security Agendas Old and New, and how to survive them", Paper prepared for the Workshop on "The Traditional and New Security agenda: Inferences for the Third World," Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 11-12 de septiembre.

ANEXOS

ANEXO A

Definición de la “Seguridad Humana”
Human Security Report Project
Simon Fraser University, Vancouver

¿Qué es la seguridad humana?

El objetivo de la seguridad nacional es la defensa del Estado contra amenazas externas. El objetivo de la seguridad humana, en cambio, es la protección de los individuos.

Estados seguros no significan automáticamente pueblos seguros. No hay duda de que proteger a los ciudadanos contra ataques extranjeros es una condición necesaria para la seguridad de los individuos, pero puede que no sea suficiente. En efecto, durante el siglo pasado, muchas más personas fueron asesinadas por sus propios gobiernos que por ejércitos extranjeros.

En la actualidad, el término seguridad humana se emplea generalmente para describir el complejo de amenazas interrelacionadas que se asocian con la guerra internacional, la guerra civil, el genocidio y el desplazamiento de poblaciones. La seguridad humana significa, como mínimo, estar libre de violencia y del miedo a la violencia.

La seguridad humana y la seguridad nacional deben (y a menudo es así) reforzarse mutuamente. Pero este no siempre es el caso. La seguridad humana se puede ver amenazada tanto por Estados débiles que permiten el desarrollo de caudillos y milicias, como por Estados poderosos que cometen abusos entre los que se encuentran las torturas y las ejecuciones sumarias.

Todo el que emplea el término seguridad humana está de acuerdo en que su objetivo principal es la protección de los individuos. Sin embargo, contra cuáles amenazas se debe proteger a los individuos, sigue siendo objeto de disputa.

El concepto “amplio” de seguridad humana, bosquejado por primera vez en el Informe sobre Desarrollo Humano 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, sostiene que la seguridad humana se apoya sobre dos pilares: la libertad ante la necesidad y la libertad ante el miedo. La perspectiva más generalizada de la seguridad humana incluye la seguridad alimentaria, viviendas adecuadas, seguridad contra la pobreza, y a veces, contra “amenazas a la dignidad humana”. Sus partidarios argumentan con razón que el hambre, las enfermedades y los desastres naturales provocan la muerte de más personas que la guerra, el genocidio y el terrorismo juntos. Y a menudo estas amenazas están relacionadas entre sí.

El concepto “limitado” de la seguridad humana se concentra en la libertad de la violencia. Esto incluye la violencia criminal y la violencia política, pues no siempre es fácil establecer la distinción entre ambas. ¿Existe alguna diferencia práctica entre una pandilla de delincuentes que cultiva narcóticos y protege su cosecha con armas, y los insurgentes que cultivan drogas para financiar su rebelión? ¿Dónde yace la diferencia entre un soldado fuera de servicio que

ataca sexualmente a alguien y una campaña militar deliberada de violación, que puede constituir un crimen de guerra?

Ambos enfoques de la seguridad humana están centrados en las personas, y son complementarios en vez de contradictorios. Aunque debido a que el concepto “amplio” incluye todo, desde la pobreza al genocidio, hasta ahora ha demostrado ser demasiado abarcador como para resultar útil en materia de desarrollo de políticas.

ANEXO B

Los criterios de Wuyi Omitoogun

Implicitamente estos criterios presumen seriedad en planeamiento militar. Lo que sigue es citado directamente del SIPRI Yearbook 2003 (pag.270).

“The following are the main elements of a proper budgeting process for the military sector.

1. The fiscal envelope for the security sector is defined by government and communicated to those responsible for overseeing strategic planning for the defence sector.
2. The security environment is analyzed.
3. The constitutional and legal framework within which the decision is to be made and implemented is identified.
4. The challenges for the armed forces are defined. What types of challenge are envisaged for defence? These are usually articulated in a defence White Paper or similar policy paper.
5. The types of military capability required to manage the challenges are identified and the options weighed.
6. The size, shape and structure of the armed forces are defined.
7. Resources are allocated and the defence budget prepared.
8. Planned activities are implemented and functional areas aligned and rationalized in order to produce an effective defence organization.
9. Outputs (results) are monitored.
10. Expenditures are properly accounted for.
11. Outputs are evaluated and audited, and results are fed into future plans and reported to the relevant legislative and executive bodies.”

Obviamente esta lista presenta un ideal, con demasiada frecuencia ignorada en Latinoamérica. Pero cualquier evaluación de GAMIL o adquisiciones bélicas debería mirar por el cumplimiento de estos elementos.

ANEXO C**Crterios/requisitos/lecciones para la creaci3n de una Industria Militar**

Antes de iniciar el proceso de evaluaci3n de la factibilidad de crear una industria b3lica local: Acordarse de que, fundamentalmente, el aumento a tasas geom3tricas del costo por unidad de armas no es causado por la codicia de empresas multinacionales, ni impedido su compra por un tesoro taca3o. La causa de este "maltusianismo militar" es la necesidad de "performance" relativo al de un potencial rival.

Antes de iniciar una industria b3lica se precisa resolver:

- I. Planeamiento largo plazo (estrat3gico y de dise3o de fuerzas), incluyendo la decisi3n sobre la participaci3n en un r3gimen de seguridad colectiva.
- II. La obtenci3n a largo plazo de inversiones aseguradas.
- III. Establecer reglas claras aceptables a los partidos pol3ticos principales (incluso respecto al pago de coimas y venta a Estados "paria").
- IV. Asegurar que los insumos claves y mano de obra calificada est3n garantizadas, antes de iniciar.
- V. Que una brecha (o nicho) en mercados internacionales existe, para que se puede lograr econom3as de escala en la producci3n. Uso dual de la f3brica tambi3n es posible.
- VI. Se precisan capacidades varias, no solo ingenieriles de manufactura, sino tambi3n de marketing (incluso l3neas de cr3dito).
- VII. Se precisan salarios competitivos con sectores externos (para evitar fuga de cerebros). Tambi3n hay que evitar excesiva intromisi3n militar en la empresa (el grado militar es irrelevante en una empresa). Si un militar est3, no puede ser un destino de tiempo limitado.
- VIII. El pa3s tiene que aceptar (aun negociando duramente) dependencia tecnol3gica. Hoy por hoy, la independencia tecnol3gica es una ilusi3n (aun para Estados Unidos).
- IX. Parte de las acciones de la empresa debe colocarse en el sector privado (para conseguir financiamiento y colaboraci3n en gerencia).
- X. Se precisa un equipo negociador (de igual a igual con profesionales extranjeros en los temas) muy conocedor de los temas tecnol3gicos y financieros.

Anexo 1: ARGENTINA: GAMIL

2007 consolidado

pesos corrientes	Totales		Gastos en personal		Bienes de Uso: Equipo Militar y de Seguridad (cartillado)		"Gastos Reservados" Inciso: 3 - 9 - 2 & 1-1-5		Operaciones, Mantenimiento y "Otros" Inciso 2 y 3		Gasto en personal/ Gasto total	
	Devengados	Inciso 1	Inciso 4-4	Inciso 4-4	Inciso 3 - 9 - 2 & 1-1-5	Inciso 2 y 3	Inciso 2 y 3	Inciso 2 y 3	Inciso 2 y 3	Inciso 2 y 3	Inciso 2 y 3	Inciso 2 y 3
Institución												
Casa Militar (edecán presidencial)	56830297	936453							50219743		1,6%	
Ministerio de Defensa	237976536	42954138	25233495	1560000					145343149		18,0%	
Estado Mayor Conjunto	167172590	7365651							135918230		4,4%	73927590
<i>Fuerzas de Paz (en EMC): Prog 17</i>												
CITEFA - Investigación	31391748	22112819	39484,65						5057096		70,4%	
Estado Mayor General Ejército	2279561313	1844420813	11417942	73968025					354303096		80,9%	
EMG Armada	1469153195	1159717076	43416168	28957188					231868453		78,9%	
EMG Fuerza Aerea	1553306359	979389653	10083810	660114					418941412		63,1%	
Instituto Geográfico Militar	24787279	8988521							14528860		36,3%	
DG Fabricaciones Militares	173968662	55078679							74562070		31,7%	
IAF - Retiros Militares	1693298404	1693298404									100,0%	IAF/Gamil: 23,7%
Gasto en Personal en Defensa		5284195836		1,26%							73,8%	
Total Administración Nacional					105145327							Inc. 2 & 3/GAMIL
TOTAL FUNCIÓN DEFENSA	7157380012	<i>definición de TS</i>	90190900	<i>Adquis. Joris 45</i>					1146088286			Gastos "Op. Manten y Otros"

PBI miles corrientes 812455828

Gasto en Defensa/PBI 0,88%

Fuente: Ministerio de Economía

Notas: Tipo de cambio promedio anual 2007: \$3,15/US\$

Gasto en Personal/GAMIL: 73,8%; Armas 1,26%; Oper. & Manten & Otros 16,0% (Op & Man de 3 fuerzas y EMC)

Todo Inciso 4 en Jurisdicción 45 suma \$34095022,26

Consolidar las "Transferencias" de Aportes del Trabajador y del Patronal (asumiendo su igualdad con "Recursos Propios" del IAF).

En la función Defensa se resta del "Gasto en Personal Defensa", y del "Total Función de Defensa".

No se hizo la consolidación a nivel de Servicio Administrativo Financiero en el sector Defensal

Anexo 2: Argentina

NATIONAL ADMINISTRATION SHARES OF THE TOTAL BUDGET OUTLAY

Percentages

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Rest of the Government	32,3	35,7	40,5	60,1	49,5	51,7	51,3	56,8	46,6	46,7	37,8	39,2	39,1	16,9
Education	9,9	8,8	7,9	6,4	7,9	6,3	6,3	6,8	10,6	9,4	12,4	11,7	6,3	5,3
Other Social Expenditures & Civilian Social Security	12,9	10,0	11,7	6,6	9,2	14,6	15,3	12,0	10,5	12,0	12,0	9,6	11,7	50,6
Health	2,1	1,7	1,5	1,3	2,0	1,8	2,4	2,6	3,3	3,6	4,2	3,6	2,7	1,9
Police Forces	6,3	6,6	5,2	3,9	3,8	3,1	3,3	3,4	5,3	6,4	8,5	9,6	8,7	6,4
Total Defense	36,3	36,8	32,3	21,4	17,0	13,3	14,2	13,2	19,8	18,2	18,4	18,3	16,2	10,6
Treasury/Debt Service	0,2	0,4	0,9	0,3	10,4	9,3	7,3	5,2	4,0	3,8	6,7	8,0	15,4	8,4
Total Nomina + Prorated Arms	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Prorated Total Arms A(000)	10,7	10,6	7,3	4,5	1,1	1,0	0,9							
EHOSECSS	24,9	20,5	21,1	14,2	19,2	22,7	24,0	21,4	24,3	25,0	28,7	24,9	20,6	57,7
Defense/GDP	4,4	4,9	3,5	3,5	2,3	2,3	2,3	2,3	2,1	1,9	1,5	1,5	1,4	1,3

NOTES: These shares include a conservative estimate allocation of sizable defense imports between 1978 - 1983.

SOURCE: Ministry of Economics

EHOSECSS is Education + Health + Other Social Expenditures + Civilian Social Security
Treasury/Debt Service is the amount not included in Rest of Government.

ANEXO 3: GASTOS SOCIALES Y SEGURIDAD COMO PORCENTAJE DE LA NOMINA + INTERESES + IMPORTACIONES BELICAS

		CHILE																							
		1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
(Ed + OGS + Salud)/(Nom + Int + Amas)		34,8	33,9	38,9	37,5	37,0	30,4	25,8	21,9	28,9	27,0	28,3	27,3	24,2	25,0	27,0	29,7	31,6	27,2	27,8	25,8	24,7	24,1	25,5	
(Ed + OGS + Salud)/(Nomina + Interes)		35,2	34,2	39,0	37,6	37,0	31,0	26,5	22,5	29,7	28,3	29,4	28,4	25,0	25,6	27,8	30,5	32,9	28,5	29,5	27,1	26,1	25,3	26,6	
(Ed+OGS+Salud+Previs)/(Nomina+Inter)		55,6	55,5	61,0	59,4	49,0	45,3	44,2	46,8	51,0	51,2	48,5	51,4	52,0	48,7	48,1	50,7	52,5	47,0	48,8	46,0	43,5	44,0	44,6	
Gasto Social/Gasto Fiscal (cifras publicados por el gobierno)		40,0	48,1	46,1	46,1	27,4	39,7	45,5	49,9	50,5	50,2	47,9	50,4	54,7	59,4	59,7	61,0	58,6	57,0	54,2					
(Ed + OGS + Salud) / PGB		11,0	12,1	16,6	16,9	15,3	13,2	13,3	9,9	11,3	10,7	9,8	8,8	9,6	11,0	10,5	11,1	10,8	10,1	9,4					
(Ed+OGS +Salud + Prevision Civil)/PGB		17,4	19,6	26,0	26,8	20,3	19,3	22,3	20,6	19,5	19,5	16,2	16,0	20,0	21,0	18,3	18,4	17,3	16,6	15,5	15,8	12,7	12,6	12,9	
Ed + OGS + Salud + Prevision Civil (1978 = 100)		83,0	86,4	107,6	111,4	104,9	91,5	95,2	98,3	92,8	100,0	91,9	95,6	111,0	94,1	88,8	94,6	100,5	91,9	92,7	117,1	98,0	85,6	109,3	
(Defensa + Policia)/(Nomina + Interes)		14,6	15,0	16,2	16,3	15,7	20,9	17,0	14,9	21,0	20,1	21,6	21,7	19,3	23,1	21,6	22,4	22,0	21,0	20,6	16,2	18,3	18,0	17,5	
Importaciones Belicas (US\$ millones corrientes)		31	30	9	7	0	102	90	101	134	277	265	365	412	263	202	173	223	279	373	368	410	406	408	
Aporte de Ley Reservada 13.196 (US\$ millones corrientes)		31	30	9	7	0	102	90	101	102	122	150	184	142	137	149	128	135	180	180	252	332	297		
Defensa + Importaciones Belicas (US\$ millones corrientes)		271,9	334,9	479,5	604,4	490,1	874,8	544,4	548,1	895,1	1125,9	1362,4	1680,5	2178,5	2009,6	1357,4	1314,1	1123,9	1197,4	1270,7	1244,8	1392,4	1405,5	1508,6	
Defensa + Importaciones Belicas/PGB		3,56	3,93	4,69	5,02	4,73	7,91	7,54	5,56	6,70	7,31	6,57	6,09	6,59	8,51	6,96	6,80	6,59	7,12	6,70	5,64	5,48	5,05	4,82	
Total Defensa/(Nomina+Interes+ Amas)		11,2	11,0	11,0	11,1	11,5	18,2	14,6	12,3	17,1	18,4	18,9	18,8	16,6	19,2	17,9	18,3	19,3	19,2	19,9	15,7	17,8	16,8	15,9	

NOTAS: Ed = Educacion; OGS = Otros Gastos Sociales; Previs = Prevision Civil.
 "Nom + Int + Amas" es sinonimo con "Nomina + Intereses no incluidas arriba + Importaciones Belicas".
 El criterio para definir el Gasto Social como tal es que lo social implica algun fin redistributivo.
 Fuentes: Datos tomados de Scheetz (1992c).
 La fuente para los datos de las entregas actuales de la Ley Reservada es Villar Rojas (1992).

Anexo 4:	Paraguay																				
	PUBLIC SECTOR EXPENDITURES																				
	1970 = 100																				
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
General Government	100,00	102,67	115,39	94,38	103,89	117,95	148,87	149,70	190,29	191,09	206,17	265,66	186,24	196,84	227,66	205,34	146,21	165,57	176,69	198,19	205,89
Health	100,00	101,79	91,69	84,99	73,64	103,85	107,55	121,80	142,12	179,40	207,48	289,87	261,37	293,72	348,03	295,40	171,18	183,08	202,89	190,87	190,30
Education	100,00	98,33	106,58	103,40	100,64	112,67	143,40	137,66	161,61	152,76	195,93	202,38	230,67	261,57	197,31	186,42	158,27	172,26	171,18	238,30	321,37
Civilian Social Security	100,00	102,57	107,17	89,43	92,12	116,35	117,25	153,14	123,32	159,25	184,33	194,38	235,31	237,86	170,58	167,49	187,41	118,97	188,84	194,60	216,49
Other Social Expenditures	100,00	78,81	68,14	42,96	42,55	102,29	168,24	176,28	4,61	36,15	41,73	45,33	54,29	35,41	150,68	52,02	36,71	73,63	19,74	505,35	431,06
Police	100,00	104,09	104,48	95,33	96,16	120,78	122,56	129,04	141,18	142,44	162,73	218,22	279,94	248,87	203,67	219,37	190,77	181,74	178,88	228,82	243,43
Defense	100,00	101,46	129,71	115,03	94,63	122,66	124,72	133,26	151,84	115,79	139,35	177,08	265,79	246,96	242,72	270,67	275,09	209,00	254,97	205,17	200,46
Total Nomina	100,00	101,54	113,54	97,97	96,80	117,40	134,69	143,01	159,38	158,74	181,45	221,74	224,22	227,26	220,42	213,47	184,35	168,75	193,52	210,83	226,14
Public Sector Investment	100,00	113,45	120,47	101,59	104,14	215,60	330,38	285,78	415,92	374,15	355,97	421,58	382,03	424,01	174,17	444,63	121,59	183,49	277,57	233,19	250,43
G.D.P. 1982 = 100	100,00	105,56	112,31	120,33	130,41	138,48	147,22	163,23	181,62	202,31	225,42	245,22	242,79	235,47	242,73	252,37	252,40	263,28	280,13	296,31	305,47

Annexo 5:

PERU

CENTRAL GOVERNMENT PERSONNEL EXPENDITURES (Nominal) & (Shares of Total Central Government Remunerations)

Billions of Soles, millions of Inits

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total Central Govt. Remunerations	14487	15248	17211	19956	22623	26110	29065	38810	51518	70301	97260	147831	286000	551000	945000	1776000	3741000	9256000	18455000	38498000	172392000	4294000000
Education Remunerations	6062	5746	5934	6826	8469	10237	11653	15472	19573	24855	32358	56209	117600	205700	316400	586600	1234000	3303000	5975000	13944000	62551000	1611000000
Health Remunerations	1110	1199	1243	1586	1615	1875	2166	3183	4700	6309	9963	18982	37200	67500	99800	194900	463000	1127000	1958000	3758000	21666000	487000000
Police Remunerations	2539	2933	3636	3716	4191	4577	4943	6471	8227	11613	15909	24182	42200	94600	173000	346100	697000	1780000	3509000	7329000	27142000	619000000
Defense Remunerations	2760	3034	3508	3732	4005	4576	5002	6464	9306	14860	18123	25767	47000	103000	210000	408000	813000	1844000	3685000	8543000	31366000	860000000
Educat. Remun./Total Remuner. (%)	41.8	37.7	34.5	34.2	37.4	39.2	40.1	39.9	37.6	35.4	33.3	38.0	41.1	37.3	33.6	33.0	33.0	35.7	32.4	36.2	36.3	37.5
Health Remun./Total Remuner. (%)	7.7	7.9	7.2	7.9	7.1	7.2	7.5	8.2	9.1	9.0	10.2	12.8	13.0	12.3	10.6	10.9	12.4	12.2	10.6	9.8	12.5	11.3
Police Remun./Total Remuner. (%)	17.5	19.2	21.1	18.6	18.5	17.5	17.0	16.7	16.0	16.5	16.4	16.4	14.8	17.2	18.3	19.5	18.6	19.2	19.0	19.0	15.7	14.4
Defense Remun./Total Remuner. (%)	19.1	19.9	20.4	18.8	17.7	17.5	17.2	16.7	18.1	21.1	18.6	17.4	16.4	18.7	22.3	23.0	21.7	19.9	20.0	22.2	18.2	20.0
Total Remun./Total Expenditure (%)	43.5	44.4	40.9	40.3	40.1	38.7	35.2	32.8	32.2	30.1	27.9	25.9	24.6	28.4	30.9	29.2	29.4	28.2	30.7	34.6	30.9	31.9

SOURCES: Official government statistics. Calculations done by author.

NOTES: Remunerations does not include employers' contribution to pension funds. As such they do not represent total labor costs.

Total Central Government Remunerations are noticeably less than total public sector remunerations.

The various series covering Central Government personnel do not appear to be consistent. The principal problems appear to be inclusion/exclusion of police & armed forces civilian and uniformed personnel.

Thus average annual real salaries cannot be derived, neither for the Central Government nor for its functional components.

In 1981 regular defense forces (about 63,000) represented approximately 16.3% of the Central Government workforce.

In 1981 police forces (about 60,000) represented approximately 15.6% of the Central Government workforce.

ANEXO 6: Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú

Defense Expenditures in millions of 1982 US\$

Defense Imports in millions of 1982 US\$ Defense Expenditures as a Percentage of Gross Domestic Product

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	<u>1969-1991</u>
Defense Expenditures in millions of 1982 US\$																								
Argentina	919	899	950	965	992	991	1278	2293	2483	2699	2814	2561	2700	2203	2499	1980	1681	1760	1899	1832	1461	1050	1244	40156
Bolivia	80.2	71.4	69.5	148.7	203.0	157.8	172.6	211.8	223.7	207.6	226.6	392.7	288.7	176.9	126.4	171.0	170.1	136.2	175.9	139.1	145.4	133.1	2024	3828
Chile	895	913	1025	1102	1292	1697	1402	1683	1927	1982	1962	1920	1927	2010	1787	1845	2022	2078	2122	2031	2128	2016	2024	39839
Paraguay	66.7	72.0	73.0	93.4	82.8	68.1	88.3	89.8	95.9	109.3	83.4	100.3	127.5	191.3	177.8	174.7	194.8	198.0	150.4	183.5	147.7	144.3	241.0	2954
Peru	777	756	671	764	671	916	822	972	1442	1144	769	1060	954	1211	990	747	891	818	908	578	457	439	308	19065
Defense Imports in millions of 1982 US\$																								
Argentina	228	247	352	653	587	808	1570	1192	626	1274	1225	1072	1514	924	996	208	169	146	64	92	44	23	14013	
Bolivia	29.5	2.9	6.5	71.3	102.9	54.5	38.9	70.9	91.6	69.1	84.2	183.8	57.8	23.4	12.0	2.1	1.7	4.3	2.2	2.2	4.9	5.4	9.2	922
Chile	103	82	18	12	0	231	281	259	252	488	382	417	364	263	266	243	401	485	623	600	627	582	547	7324
Paraguay	1.6	1.0	1.0	21.8	20.3	17.2	18.1	19.6	20.3	31.6	3.3	17.3	16.2	11.5	7.1	28.4	68.6	83.4	38.6	74.2	0.0	0.0	9.6	510
Peru	362	320	200	279	308	311	272	331	811	643	320	480	338	504	434	140	369	209	382	244	126	123	73	7577

Defense Expenditures as a Percentage of Gross Domestic Product

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	<u>1969-1991</u>
Argentina	2.1	1.9	1.9	1.9	1.8	1.7	2.0	3.8	4.0	4.7	4.7	4.2	4.7	4.0	4.4	3.2	2.8	2.9	3.7	3.4	2.7	2.2	2.2	3.1
Bolivia	2.1	1.7	1.6	3.1	4.0	3.0	3.1	3.6	3.7	3.3	3.6	6.4	4.7	3.0	2.2	3.0	3.0	2.5	3.2	2.4	2.5	2.2	2.2	3.1
Chile	3.6	3.9	4.7	5.0	4.7	7.9	7.5	5.6	6.7	7.3	6.6	6.1	6.6	8.5	7.0	6.8	6.6	7.1	6.7	5.6	5.48	5.05	4.82	6.1
Paraguay	3.2	3.2	3.1	3.8	3.1	2.4	2.9	2.8	2.7	2.7	1.9	2.0	2.3	3.6	3.4	3.2	3.5	3.5	2.6	3.0	2.2	2.1	3.5	2.9
Peru	5.1	4.7	4.0	4.4	4.8	4.6	4.0	4.7	6.9	5.4	3.5	4.5	3.9	5.0	4.6	3.3	3.9	3.2	3.3	2.3	2.1	2.1	1.4	4.0

NOTES: Current Defense expenditures (or Arms Imports) are first deflated, using the Implicit GDP Deflator, except in the case of Chile where the Government Consumption Deflator is used). Then these figures are converted to millions of US dollars, using the official average annual exchange rate for 1982.

This methodology yields very different results from those that would result from first converting to current US\$, and then applying the US Implicit GDP Deflator.

SOURCES: Official data series in each country. Calculations done by author.

Anexo 7: PERU

PUBLIC EXTERNAL LONG TERM DEBT FLOWS

(millions of US\$), %

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
Defense External Debt Outstanding	43	54	91	117	124	129	202	458	598	1043	1338	1438	1587	1469	1625	1914										
Defense Disbursements	38	28	58	65	43	42	110	219	249	548	339	217	403	320	484	365	100	194	107	142	58	84	55	25	55	
Defense Interest	1.1	2.5	2.8	7.2	6.4	7.5	8.6	20.0	27.7	29.9	47.2	64.0	77.1	72.3	74.1	39.8	42.8	35.0	28.7	27.5	9.1	10.5	11.4	51.2	43.8	
Defense Amortizations	7.1	14.6	21.8	43.7	35.1	48.2	37.4	80.2	76.0	117.1	109.3	69.7	151.8	257.1	293.0	80.7										
Defense Service	8.3	17.1	24.6	50.9	41.5	55.7	46.0	100.2	103.7	147.0	156.5	133.7	228.9	329.5	367.1	120.5										
Defense Disburs/Total Disbursements (%)	20.8	12.8	30.5	35.5	15.0	6.3	10.7	20.4	31.3	51.3	40.0	20.1	33.3	19.8	25.0	23.9	9.7	28.0	21.6	24.1	16.6	22.1	22.4	2.9	14.2	
Def Interest/Total Interest (%)	2.7	5.4	6.1	12.7	11.7	9.3	7.3	10.5	13.6	13.6	17.5	16.7	15.7	13.8	13.4	6.2	5.1	4.5	4.1	4.1	1.2	1.4	1.4	6.0	5.4	
Def Service/Total Service (%)	6.4	12.7	14.7	23.9	18.9	12.9	10.1	21.1	21.4	23.6	16.8	9.8	13.5	17.2	22.9	6.7	1.9	1.7	1.4	1.3						
Public LT Ext Debt/TOT LT EXT DEBT (%)			80.8	81.0	84.8	86.6	88.2	90.6	92.0	93.3	94.1	94.1	93.1	91.2	90.2	92.5	94.8	96.5	97.2	97.6	97.6	97.7	98.2	98.8	98.8	

SOURCES: Source for Total Public and private Long Term external debt: Banco Central de la República del Perú, COMPENDIO ESTADISTICO DEL SECTOR EXTERNO: 1970-92, BCRP, Memoria.

BCRP, EL PROCESO DE RENEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA PERUANA: 1978-1983; Oscar Ugarteche, EL CASO DE LA DEUDA PUBLICA PERUANA: 1965-75; MEF, Dir. Gen'l de Credito Publico (Defense Debt Service).

NOTES: All information relates to PUBLIC Long Term external debt, except for the penultimate row, which gives Defense debt service as a percentage of Total External Debt Service.

In 1986 the government of Peru paid US\$70 million to Marcel Dassault (France) under "errors and omissions", supposedly in order to hide this payment. This is not included here.

In 1970 Total Long Term and Short Term Public and Private Debt amounted to US\$2712 million. By 1975 it rose to US\$5288 million, by 1980 US\$8723 million, by 1987 US\$17612 million, and by 1992 US\$21333.

For Defense interest payments 1984-91 we used a very conservative 6.2% of total dollar interest payments as an estimate. This estimate excludes refinanced defense debt.

The category "Defense" does NOT include "Refinancing" in official reports. But obviously a large percentage of "Refinancing" was originally "Defense" debt.

LA VIOLENCIA ARMADA COMO FRENO AL DESARROLLO: MIDIENDO LA RELACIÓN Y SUS COSTOS⁴⁶

Katherine Aguirre, Jorge A. Restrepo y Adriana Villamarín

“No habrá desarrollo sin seguridad ni seguridad sin desarrollo. Tanto el desarrollo como la seguridad dependen del respeto de los derechos humanos y de la aplicación de la ley”

Kofi Annan. Informe presentado a la ONU en 2005 ‘En mayor libertad: hacia el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos para todos’

1. Introducción

El presente documento tiene como objetivo presentar las principales relaciones posibles entre el fenómeno de la violencia armada y las condiciones de desarrollo. El análisis parte de considerar que la relación entre violencia y desarrollo es de doble vía: si bien puede afirmarse que la violencia limita el desarrollo, también debe considerarse que la existencia de subdesarrollo facilita las condiciones para la existencia de violencia. No sólo la existencia de esta relación supone que la violencia afecta día a día nuestras sociedades imponiendo grandes costos económicos y sociales, sino que para mejorar las condiciones de desarrollo es necesario que la implementación de iniciativas para la reducción de la violencia haga parte de las agendas de desarrollo a nivel local y nacional.

La primera parte de este documento presenta un breve marco conceptual que explica la relación dual entre violencia armada y desarrollo. Esta sección incluye una breve referencia a la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, iniciativa que “aboga por un criterio integral para tratar las cuestiones relacionadas con violencia armada y desarrollo” (Geneva Declaration Secretariat, sf) y pide a los estados “lograr reducciones cuantificables en la carga global que implica la violencia armada y mejoras notorias en la seguridad humana para el año 2015.” (Geneva Declaration Secretariat, sf)

En la segunda sección, se hace una rápida exposición de la relación de la violencia armada y el desarrollo a partir de una breve revisión de datos para explorar las posibles relaciones entre indicadores de violencia –tal como la tasa de homicidios- e indicadores de desarrollo como el ingreso per cápita, la expectativa de vida al nacer y la un indicador de escolaridad. Como se verá, una primera exploración de estos indicadores muestra que mayores tasas de homicidios podrían estar relacionadas con bajos niveles de desarrollo. Lo anterior indica que la pobreza y el subdesarrollo vienen de la mano de la violencia armada y que mayor desarrollo es mayor seguridad.

⁴⁶ Documento presentado en la Conferencia Internacional “El Control de las Transferencias Internacionales de Armas” (Buenos Aires, Argentina. Diciembre 1 de 2008.). Elaborado por CERAC, centro de investigación privado de Colombia, especializado en el estudio de conflictos armados y violencia, más información en www.cerac.org.co. Se agradecen los aportes de Brodie Ferguson en la estimación de los costos de la violencia armada de no conflicto, contenida en la sección quinta de éste documento. Comentarios sobre el documento pueden ser remitidos al correo electrónico de Katherine Aguirre katherine.aguirre@cerac.org.co

Uno de los pilares de la Declaración de Ginebra es la medición, considerando tanto del impacto de la violencia como los costos de ésta. El documento presenta después un breve resumen de las principales metodologías existentes que permiten medir el costo de la violencia armada, terminando en la sección final con un ejercicio sobre los costos globales de la violencia armada estimados por CERAC para el reporte *Global Burden of Armed Violence*.

2. La relación entre violencia armada y desarrollo

La violencia armada es, en el sentido estricto del término, la negación de la seguridad. El concepto de seguridad que aquí se propone se concentra en considerarla en un sentido estrecho, en tanto la protección de la persona en términos de su integridad personal. Su impacto y consecuencias no sólo se concentra en las personas: afecta también las instituciones, la economía y el progreso social: la violencia es, en este sentido, regresiva pues profundiza los problemas de desarrollo y tiende a afectar a los más pobres.

Ahora bien, en términos propositivos, si bien la violencia armada afecta el proceso de desarrollo y supone costos de bienestar, es prevenible. En este sentido, las acciones de reducción de la violencia armada, si son efectivas, aparecen como un elemento necesario y prioritario en los programas de desarrollo. Es un elemento necesario pues un programa de desarrollo que no considere la violencia está desechando un punto de entrada que ofrece la posibilidad de obtener mejoras directas de bienestar en tanto la violencia se puede reducir y prevenir, evitando una pérdida de bienestar y de capacidades para el desarrollo. La violencia, además, es prevenible; esto es, no es un mal necesario que deba ser aceptado como efecto de, por ejemplo, la lucha contra el crimen. Finalmente, en términos de la agenda de desarrollo, la violencia armada es, en ciertos contextos, como el latinoamericano, un problema prioritario pues es en estos países donde, en términos comparativos, se concentra la mayor parte de las pérdidas de bienestar debido a su causa.

La violencia armada impone un inmenso daño humano directo, para las personas, sus familias y las comunidades, por ello, es posible afirmar que la violencia afecta directamente el bienestar individual y el bienestar social. En primer lugar, la violencia afecta el bienestar por el mero hecho de las pérdidas humanas, asociadas tanto a lesiones fatales como no fatales, producto del uso intencional de las armas para causar daño: en el caso de la muerte, esta pérdida de bienestar es la máxima posible para una persona, en el caso de lesiones no fatales la incapacidad resultante y el daño psicológico reduce también directamente el bienestar de la persona. En segundo lugar, la violencia armada reduce el bienestar de otros individuos a través del efecto de pérdida de ingresos que afecta a terceras personas y el daño psico-social que se hace extensivo a las personas relacionadas con quienes han sido objeto del hecho violento, tanto en términos familiares como comunitarios y sociales.

Estos impactos de bienestar directos pueden ser cuantificados. En primer lugar a través de calcular cuál es el efecto ingreso, pues la violencia armada reduce el ingreso de manera permanente. En segundo lugar, se puede calcular el efecto de destrucción de capital: en efecto, la violencia armada destruye capital humano, además de la vida, y capital físico. En tercer lugar, la violencia armada genera desincentivos para la inversión afectando así de manera directa el proceso de crecimiento en el mediano y largo plazo: en efecto, en un contexto de violencia armada existen menores incentivos para la inversión en capital humano (menos incentivos para invertir en la educación) y físico (menos incentivos para la inversión en capital físico), pues tanto uno como otro están sometidos a un mayor riesgo de desaparición. En tercer lugar la violencia armada impone costos de eficiencia a la economía,

pues desvía recursos de gasto productivo a gasto improductivo (económicamente) en términos de seguridad, privada y pública.⁴⁷ Finalmente, en cuarto lugar, está la reducción en la productividad que la violencia armada produce.

Como se afirmó inicialmente, no es únicamente a través del impacto deletéreo que la violencia armada afecta al desarrollo sino que las condiciones de bajo desarrollo son favorables a la presencia de violencia armada. En efecto, la literatura económica ha mostrado cómo instituciones débiles y la ausencia de oportunidades debido a la pobreza y a la presencia de inequidades (principalmente horizontales), todos estos indicadores de subdesarrollo, están asociadas con la emergencia e intensidad de las guerras civiles e incluso con la violencia criminal. Igualmente, se ha demostrado que la presencia de rentas ilegales y la depredación ilegal de rentas legales, perpetúa y dinamiza los conflictos violentos y la violencia criminal organizada.

2.1. La Declaración de Ginebra sobre la Violencia Armada y Desarrollo

En los últimos años han existido varias propuestas de acción coordinada internacional en materia de control de armas pequeñas y ligeras y reducción de la violencia armada. Además del Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre la materia (Naciones Unidas, 2001), y los esfuerzos regionales relacionados, como la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA)⁴⁸ en América, en los últimos años dos iniciativas de importancia han buscado avanzar de manera coordinada a nivel internacional en estos aspectos. El primero es el esfuerzo para lograr un Tratado Internacional sobre Comercio de Armas, jurídicamente vinculante, a diferencia del Programa de Acción. Éste Tratado, se está preparando en la actualidad y se espera negociar en los próximos años (en este texto no se hace referencia a esta importante iniciativa pues otros documentos del volumen ya lo hacen). El segundo es la iniciativa conocida como la Declaración de Ginebra sobre la Violencia Armada y Desarrollo.

La Declaración de Ginebra sobre la Violencia Armada y el Desarrollo aborda la relación entre violencia armada y desarrollo y plantea la necesidad de reducir la violencia armada como parte de la agenda de desarrollo. La Declaración de Ginebra “Aboga por un criterio integral para tratar las cuestiones relacionadas con violencia armada y desarrollo, y pide a los estados “lograr reducciones cuantificables en la carga global que implica la violencia armada y mejoras notorias en la seguridad humana para el año 2015” (Geneva Declaration Secretariat, sf)⁴⁹

La Declaración de Ginebra surgió de una Conferencia Ministerial Mundial que se llevó a cabo en Ginebra (Suiza) el 7 de Junio de 2006, convocada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y por el gobierno suizo. La Declaración es un ejercicio de relaciones internacionales, en el que participaron tanto países de altos ingresos como países en desarrollo, y que involucra de manera importante la Sociedad Civil y la academia.

⁴⁷ Este gasto es improductivo, pues la seguridad es, en general, un gasto que no supone un aumento de la capacidad de generación de valor de la economía. En el caso de la seguridad prestada por los privados, este gasto es aún menos eficiente, en tanto no tiene las externalidades positivas que sí tiene la seguridad pública.

⁴⁸ Para ver información completa sobre la CIFTA, véase el siguiente vínculo <http://www.oas.org/juridico/spanish/armas.htm>

⁴⁹ Para consultar información sobre la Declaración de Ginebra véase el vínculo <http://www.genevadeclaration.org>.

La Declaración de Ginebra propone tres pilares para lograr estas reducciones:

i) Promoción, Difusión y Coordinación – para incrementar la conciencia global sobre el impacto negativo que tiene la violencia armada en el desarrollo. Entre los avances en este pilar se resaltan:

- 105 países han firmado la Declaración hacia mediados de 2009.
- Se han firmado tres declaraciones regionales: Guatemala (Latinoamérica y el Caribe), Nairobi (África), Bangkok (Asia-Pacífico) y Sarajevo (Oriente, sur Oriente de Europa y Cáucaso)
- El pasado 16 de Diciembre de 2008, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por consenso la Resolución A/RES/63/23 “Promoviendo el Desarrollo a través de la Reducción y Prevención de la Violencia Armada” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2008), la cual da inicio a un proceso de discusión multilateral en las Naciones Unidas que considera la problemática de la violencia armada como obstáculo para el desarrollo.

ii) Cuantificación y Monitoreo – para mejorar la capacidad colectiva de demostrar en forma numérica los tipos de relaciones existentes entre violencia armada y desarrollo y los alcances de estas relaciones. No conocer correctamente la violencia y sus causas impide planear y poner en marcha programas para reducirla. El monitoreo y la evaluación hace efectivos estos programas y eficientes los recursos invertidos en acciones de desarrollo. Entre los avances en este pilar se resaltan:

- Reporte ‘*Global Burden of Armed Violence*’ (Geneva Declaration Secretariat, 2008) el cual es el primer estudio que analiza las diferentes caras de la violencia armada en el mundo: muertes directas de conflicto, muertes indirectas de conflicto, muertes violentas no relacionadas con el conflicto armado, las consecuencias de la violencia, los costos, el impacto en las mujeres, entre otros.
- Mapeos regionales para analizar la situación específica de países y regiones. Recientemente fue lanzado el reporte de Burundi (Geneva Declaration Secretariat, 2009) y el de Guatemala está próximo a ser terminado.

iii) Programación – para desarrollar y llevar a la práctica los compromisos asumidos en la Declaración de Ginebra y lograr una diferencia cuantificable en la vida de cada individuo. Éste pilar, tal vez el más importante de todos, supone diseñar formas de intervención duales, esto es, que busquen al tiempo mejorar las condiciones de desarrollo y reducir la violencia.

- Una reciente publicación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD refiere las diversas formas en las que la agenda de desarrollo puede alcanzar simultáneamente mejoras en ambos aspectos (OCED, 2009)

3. Violencia armada y desarrollo: ¿qué dicen los datos?

Una manera de revisar la existencia de la relación entre violencia armada y desarrollo es la exploración de la evidencia empírica. En este sentido se realiza una comparación a nivel de países de un indicador de violencia armada como el homicidio⁵⁰ con indicadores que reflejen el desarrollo de los países, tales como, ingreso per cápita y otros indicadores como expectativa de vida y tasa de analfabetismo.

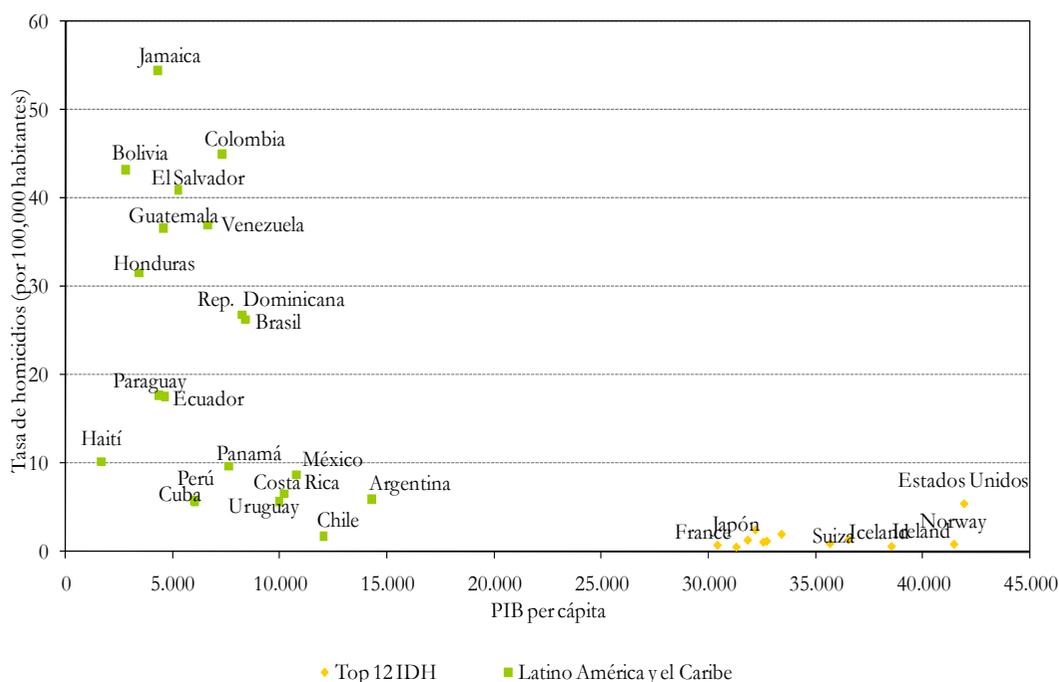
⁵⁰ El homicidio es usualmente usado como indicador de violencia armada en tanto cuenta con buena cobertura y disponibilidad. La fuente de los demás indicadores es el Informe de Desarrollo Humano de 2007 (PNUD, 2007).

Una primera exploración muestra que mayores tasas de homicidios se encuentran en países con bajos niveles de ingreso per cápita, bajas expectativas de vida al nacer y bajas cobertura de la educación. Lo anterior indica que la pobreza y el subdesarrollo vienen de la mano de la violencia armada.⁵¹

Como se puede observar en el Gráfico 1, la pobreza medida por ingresos per cápita viene de la mano con la violencia armada, al ser evidente una relación entre el PIB per cápita de los países latinoamericanos y la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes (a mayores tasa de homicidio, menores niveles de PIB per cápita).

Por otro lado, se han incluido los datos de los doce países más con mayor Índice de Desarrollo Humano, los cuales están sujetos a tasas de homicidio significativamente menores a las de los demás países latinoamericanos: mayor desarrollo es mayor seguridad.⁵²

Gráfico 1 ¿Hay una aparente relación entre tasa de homicidio y el PIB per cápita en Latinoamérica?



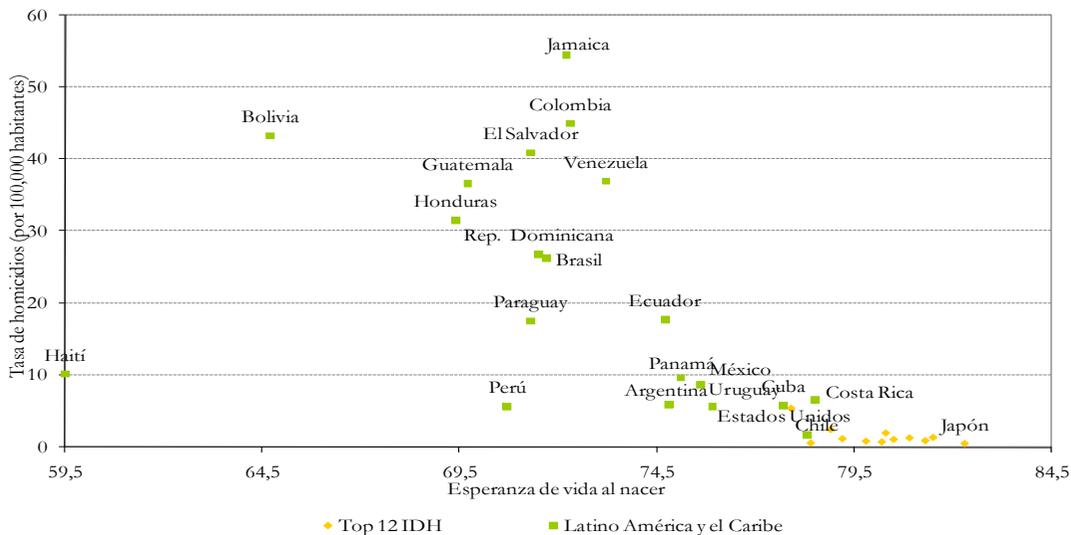
Fuentes: Tasa de homicidios (CERAC, 2008), PIB per cápita (IDH, 2007)

La relación planteada se mantiene al analizar indicadores de desarrollo alternativos al ingreso como la esperanza de vida al nacer (Gráfico 2) y el índice de educación - cobertura es educación primaria, secundaria y terciaria - (Gráfico 3)- Estos indicadores confirman el hallazgo anterior.

⁵¹ Estas relaciones no implican la existencia de correlaciones o causalidades, sino simplemente buscan mostrar evidencia acerca de la presencia de violencia armada y condiciones adversas de desarrollo humano.

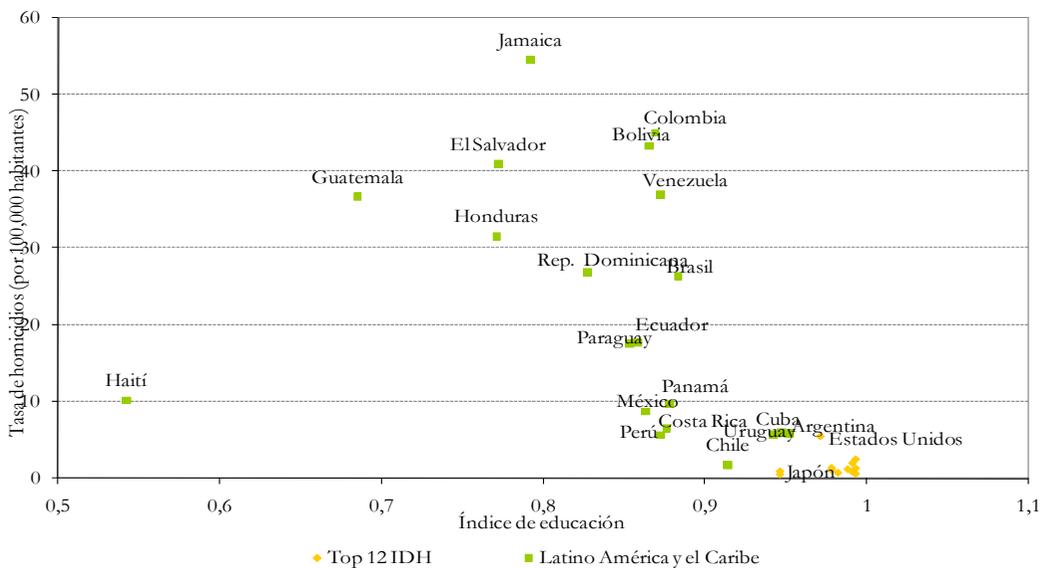
⁵² El Índice de Desarrollo Humano es un indicador propuesto por el PNUD para medir el nivel de desarrollo humano de un territorio. El IDH se basa en tres indicadores: 1. Longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer. 2. Nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación, dos tercios) y la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior (ponderación, un tercio). 3. Nivel de vida, medido por el PIB real per cápita (PPA en dólares) (PNUD, sf)

Gráfico 2 ¿Hay una aparente relación entre tasa de homicidio y la esperanza de vida al nacer en Latinoamérica?



Fuentes: Tasa de homicidios (CERAC, 2008), Esperanza de Vida al Nacer (IDH, 2007)

Gráfico 3 ¿Hay una aparente relación entre tasa de homicidio y la educación en Latinoamérica?



Fuentes: Tasa de homicidios (CERAC, 2008), Índice de Educación (IDH, 2007)

4. Estimando los costos de la violencia armada: diferentes metodologías, diferentes resultados

Partiendo del pilar dos de la Declaración de Ginebra (medición), el reporte *Global Burden of Disease* (Geneva Declaration Secretariat, 2008) hace una exploración de los costos de la violencia armada.

La medición de los costos de la violencia armada se permite conocer la dimensión del fenómeno y la rentabilidad de reducirla. Esta sección examina las diferentes aproximaciones posibles para medir los costos de la violencia armada.

El siguiente cuadro presenta una breve exploración sobre tres metodologías de medición de los costos de la violencia armada. Este cuadro se encuentra basado en el capítulo cinco del Reporte *Global Burden of Armed Violence: Chapter five: What's in a Number? Estimating the Economic Cost of Armed Violence* (Geneva Declaration Secretariat, 2008; pp. 89-108).

Las diferentes metodologías de medición de los costos de la violencia abordan las diferentes dimensiones de ésta, generando estimaciones que pueden variar considerando los supuestos y los datos que cada medición considera. Aun considerando esto, vale la pena resaltar los miles de millones de dólares asociados a los costos de la violencia armada, los cuales son costos que tanto en el corto como en el largo plazo se relacionan con pérdidas en el bienestar de las personas, asociado a la existencia de violencia armada, tanto de conflicto como de no conflicto.

Metodología	Forma de medición	Referencias	Resultados
Enfoque contable	Considera los costos directos e indirectos de la violencia armada. Los costos directos se dividen entre directos e indirectos. Los primeros incluyen costos hospitalarios, de transporte, medicamentos, pruebas, asesoramiento psicológico, entre otros. Los costos indirectos son los de policía, de encarcelamiento, servicios legales, de seguridad privada, etc. Por el lado de los costos indirectos se encuentran la pérdida de productividad y de inversión, seguros de vida y protección indirecta (tangibles) además del dolor y sufrimiento asociado a la violencia armada y otros costos relacionados con la calidad de vida (intangibles) (clasificación propuesta por Butchard et. al (2008)). Método usado principalmente por economistas de la salud, epidemiólogos y expertos en salud pública.	OMS, el <i>Center of Disease Control</i> y el <i>Small Arms Survey</i> elaboraron una guía para estimar los costos de la violencia con este método (Butchard et. al. 2008). <i>Small Arms Survey</i> (2006; p. 196-207), PNUD (2006)	Brasil: costos médicos directos de violencia interpersonal en 2004, USD 235 millones. Costos indirectos, más de USD 9.2 billones. Jamaica: costos médicos directos de la violencia interpersonal en 2006, USD 29.5 millones. Costos indirectos, USD 385 millones. Tailandia: costos médicos directos de la violencia interpersonal en 2005, USD 40.3 millones. Costos indirectos, USD 432.7 millones (Butchard et. al. 2008) Los costos directos anuales de de heridas por armas de fuego en países como Brasil y Colombia se estiman entre USD 88 y USD 38 millones (Estos costos son relativamente consistentes con otros países en desarrollo (Small Arms Survey, 2006, p. 196). Al extrapolar esto para estimar costos indirectos, los valores se elevan a USD 10 billones para Brasil y USD 4 billones para Colombia. El PNUD (2006) estima que en Guatemala (2005) los costos directos e indirectos de la violencia armada sumaron más de USD 2.4 billones (7,3% del PIB) y 14% del PIB para El Salvador.

Enfoque de modelamiento	Consiste en realizar modelos de crecimiento económico, determinando de esta manera la pérdida en términos de crecimiento asociado a la violencia armada (principalmente usado para países afectados por conflictos armados). Estas estimaciones tienen en cuenta la concentración social y geográfica de los efectos de la guerra, los costos de oportunidad del desarrollo, la persistencia de los costos económicos en el tiempo, entre otros.	Collier (1999), Brand y Price (2000), Steward, Huang y Wang (2001), López (2001), Hoeffler y Reynal-Querol (2003), Collier y Hoeffler (2004), WHO (2004, p.13), Oxfam-GB (2007), Bates (2008) y Restrepo et. al (2008).	En términos generales, estas investigaciones coinciden en que un conflicto armado de cinco años puede reducir la tasa de crecimiento promedio anual de un país entre 2% y 2.2%.
Enfoque de valoración contingente	Se relaciona con la "disponibilidad a pagar" que tienen los individuos para vivir sin las amenazas relacionadas con la violencia armada y la inseguridad que esta causa.	Merlo (2004), Soares (2006), Hess (2003)	Hess concluye que los individuos afectados por violencia armada están dispuestos a renunciar al 8% de su consumo anual para vivir en un ambiente más pacífico. Soares hace la primera estimación de corte transversal para una estimación de los costos no monetarios de la violencia (73 países) en términos del valor social de la reducción de la violencia

Basado en el *Global Burden of Armed Violence Report (Geneva Declaration Secretariat, 2008; pp. 89-108)*. Capítulo cinco: *What's in a Number: Estimating the Economic Cost of Armed Violence*.

5. Una estimación de los costos de la violencia de no conflicto

Las metodologías presentadas en la sección anterior tienen diversas limitaciones, la que aquí se presenta, constituye un primer esfuerzo por proveer una base de valoración agregada promedio para los costos de la violencia de no conflicto a nivel global. Dicha metodología considera la información disponible sobre estructuras demográficas y de homicidios de los países incluidos en esta estimación.

En esta sección se resume la metodología y los principales resultados de la estimación del costo de la violencia no asociada al conflicto elaborada por el Centro de Recursos para el Análisis de conflictos (CERAC)⁵³. Este trabajo se realizó, con el apoyo del *Small Arms Survey*, y sus resultados se publicaron en el reporte *Global Burden of Armed Violence*. (Capítulo 5: *What's in a Number? Estimating the Economic Cost of Armed Violence*) (Geneva Declaration Secretariat, 2008; pp. 89-108)

La justificación de esta investigación es que aún cuando se tiene la certeza de que los homicidios generan grandes costos para la sociedad, la magnitud real de estos es desconocida. Conocer el costo real de los homicidios es importante por varios motivos, uno de ellos es que facilita la evaluación de las políticas públicas que buscan reducir los niveles de violencia.

⁵³Para mayores detalles sobre la metodología empleada ver: <http://www.genevadeclaration.org/pdfs/Global-Burden-of-Armed-Violence-Methodological-Annexe-English.pdf> (Geneva Declaration Secretariat, 2009b; pp 18-24)

Aún así, existen muy pocos esfuerzos para medir dichos costos a nivel mundial. Teniendo en cuenta esta falta de conocimiento sobre los costos asociados a la violencia, CERAC desarrolló la metodología que se resume en este apartado.

La estimación de CERAC hace un cálculo de los costos indirectos de los homicidios del 2004 para un total de 90 países⁵⁴. La metodología empleada para estos cálculos se divide en dos partes: i) estimación de costos indirectos no monetarios y ii) estimación de costos monetarios indirectos.

En la primera de ellas se calcula la ganancia en años de vida potenciales derivados de reducir el nivel de homicidios del 2004 hasta un “nivel bajo”⁵⁵. Dado que esta ganancia en años de vida también puede ser entendida como una pérdida, esta se considera igual a los costos no monetarios de los homicidios de 2004.

En la segunda parte se toman los años potenciales de vida perdidos, y se hace una valoración monetaria⁵⁶ de estos para obtener una aproximación del producto perdido como consecuencia de la violencia.

5.1. Metodología de medición de costos indirectos no monetarios

La metodología de medición de costos indirectos no monetarios que se expone a continuación se desarrolla con mayor detalle en “*Estimating Potential Gains in Life Expectancy*” (Restrepo, Ferguson, Villamarín, 2008)

Las dos medidas que han sido comúnmente empleadas para medir los costos indirectos no monetarios son: i) Años de vida ajustados por discapacidad perdidos (DALYs, por su sigla en inglés) y ii) Años potenciales de vida perdidos (PYLLs, por su sigla en inglés). Sin embargo ninguna de estas es apropiada para medir el costo global de la violencia.

Los DALYs no permiten la comparación entre países pues su valor depende del tamaño de la población, por lo que dos países con poblaciones muy diferentes no podrían ser comparados. Por otro lado los PYLLs contabilizan los años potenciales de vida perdidos cuando una persona no muere por homicidio, sin tener en cuenta que esta persona puede morir por otras causas⁵⁷ (Restrepo et al., 2008)

Dadas las limitaciones de las medidas descritas arriba, el estudio de CERAC propone estimar la ‘Ganancia potencial en expectativa de vida’ (PGLEs, por su sigla en inglés). Estos tienen la ventaja de ser independientes del tamaño de la población y de tener en cuenta otros riesgos potenciales, diferentes a los homicidios, que enfrenta la población. De esta manera, los PGLEs permiten hacer comparaciones de los costos indirectos entre países y permiten tener un cálculo más preciso de los años de vida potenciales que podrían ganarse si los homicidios fueran reducidos hasta un nivel bajo.

⁵⁴ Los países incluidos en este estudio cumplen con dos criterios. En primer lugar son países que concentran el 95% de la población mundial. En segundo lugar, son los que concentran el 95% de los homicidios totales del mundo. Adicionalmente se incluyeron El Salvador, Guatemala, Honduras y Jamaica por tener altas tasas de homicidios.

⁵⁵ El nivel bajo de homicidios se calculó como el promedio de los países con menores tasas de homicidios en el 2004 y es de 1,62 homicidios por cada 100.000 habitantes. Ver la lista de países en el anexo.

⁵⁶ La valoración monetaria de los años de vida perdidos puede ser fuertemente cuestionada desde el punto de vista ético. Vale la pena aclarar que en la intención del estudio de CERAC no es reducir a estos términos la una vida humana. No todas las dimensiones de los costos asociados a la violencia pueden ser calculados. Estas estimaciones monetarias deben ser complementadas con enfoques psicológicos, sociológicos etc.

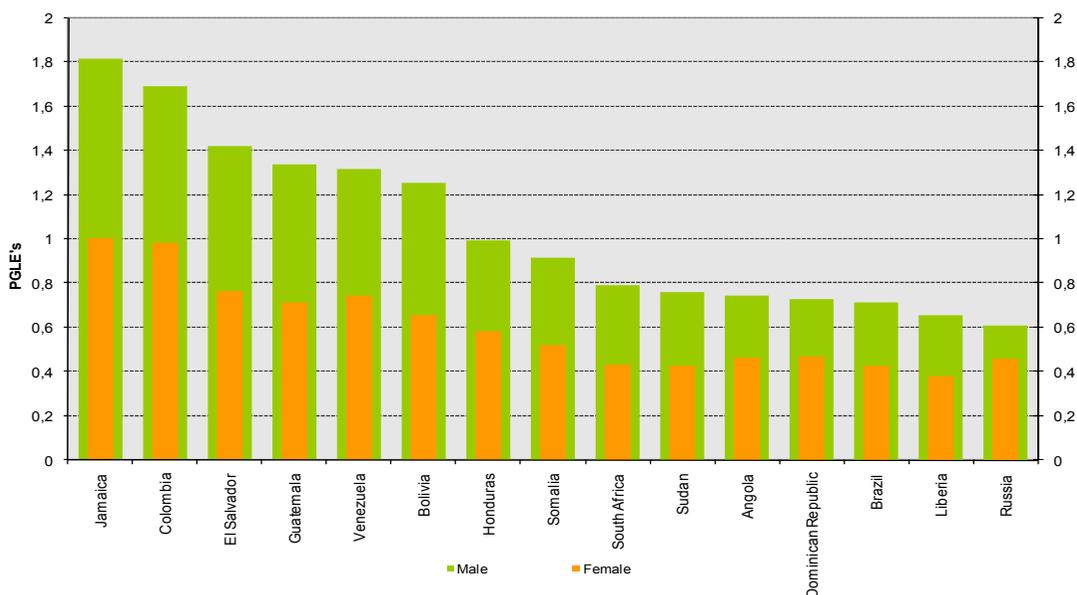
⁵⁷ Tales como enfermedades, suicidio, accidentes laborales o de tránsito.

El cálculo de los PGLEs se hizo considerando dos esperanzas de vida al nacer⁵⁸ por sexo⁵⁹ y para cada uno de los países⁶⁰. La primera teniendo en cuenta todos los factores de riesgo que enfrenta la población, incluyendo los homicidios, y la segunda si se redujeran los homicidios hasta un nivel bajo pero los demás factores de riesgo persistieran. Los PGLEs son el resultado de la diferencia entre la segunda y la primera así:

$$PGLEs = Ex_2 - Ex_1$$

En el Gráfico 4 se presentan los resultados para los 15 países que, de acuerdo a las estimaciones de CERAC, tendrían una mayor ganancia en años de vida si los homicidios se redujeran hasta un “nivel bajo”. Vale la pena anotar que ocho de estos, son países de Latino América.

**Gráfico 4. Ganancia potencial en expectativa de vida, 2004
(15 países con mayores ganancias en años de vida)**



Sources: Author's calculation, processed by CERAC

En el Mapa 1 pueden observarse los resultados de las ganancias en años potenciales de vida, por sexo. En general se puede ver que las ganancias son mayores para los hombres y

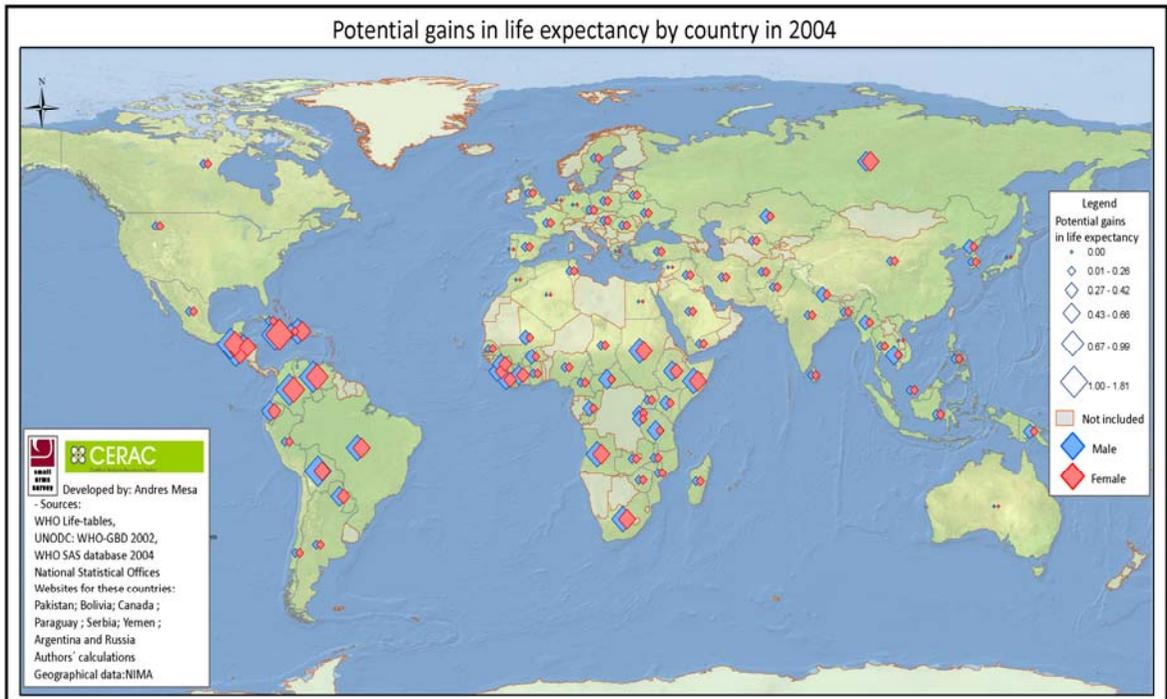
⁵⁸ Para el cálculo de las esperanzas de vida al nacer se utilizaron tablas de decrementos múltiples.

⁵⁹ La razón de hacer este cálculo diferenciado por sexo, es que existen diferencias muy grandes entre el riesgo que enfrenta un hombre y una mujer de morir por homicidio. En general las cifras muestran que la proporción de hombres que muere por esta causa, es mucho mayor que la de mujeres.

⁶⁰ Dada la dificultad que se tiene para acceder a datos sobre homicidios desagregados por grupos étnicos y sexo, se calculó un promedio con tres países para los que se tenía esta información: Estados Unidos, Colombia e India. Con esta estructura promedio se calculó un total de homicidios para hombres y uno para mujeres para los países que no tenían esta información disponible. Con estos datos de homicidios por sexo se calcularon las esperanzas de vida al nacer. Si bien este es un supuesto muy fuerte y que puede ser criticado, se supone que la estructura demográfica de los homicidios por países se mantiene relativamente constante a través de países.

que varios países Latinoamericanos experimentarían grandes ganancias si sus tasas de homicidio fueran reducidas hasta un nivel bajo.

Mapa 1. Ganancias potenciales en expectativa de vida por país, 2004



Nota: mapa incluido en el reporte *Global Burden of Armed Violence*. Página 100.

5.2. Metodología de medición de costos monetarios indirectos

Como se mencionó anteriormente, para el cálculo de los costos monetarios indirectos se tomaron las estimaciones de PGLEs por país y se hizo una valoración monetaria de estos. La valoración monetaria empleada fue el PIB per cápita anual en (Poder de Paridad Adquisitiva) en dólares de 2004.

De esta manera, el cálculo de los costos monetarios indirectos se hizo bajo el supuesto de que las personas que murieron por homicidio en 2004 habrían vivido en promedio hasta la edad que indica el cálculo de la esperanza de vida al nacer si los homicidios se redujeran hasta un “nivel bajo”.

Para explicar mejor este punto vale la pena hacer un ejemplo. Supongamos que en 2004 un hombre de 20 años fue asesinado en Colombia. De igual manera, supongamos que la estimación de la esperanza de vida al nacer con un nivel bajo de homicidios es de 82 años para los hombres en este país. Entonces si esta persona no hubiera sido asesinada en 2004 se esperaría que hubiera vivido, 62 años más, hasta el 2066. Para obtener los costos monetarios indirectos es necesario valorar estos 62 años en términos monetarios.

Para llevar a cabo esta estimación sería necesario contar con un valor del PIB per cápita anual de Colombia para los años incluidos en el período 2004-2066. Por esta razón fue necesario llevar a cabo una estimación del PIB per cápita para los años posteriores a 2004⁶¹, para cada uno de los 90 países, puesto que solo hasta este año se encontró información disponible sobre esta variable.

Los pasos que se siguieron para estimar el PIB per cápita fueron los siguientes:

- 1) Se hizo una estimación de la tasa anual de crecimiento promedio del PIB per cápita para el período 1980-2004, con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2007), para cada uno de los países incluidos en el estudio.
- 2) Bajo el supuesto de que cada uno de los países crecería a una tasa constante se aplicó la tasa de crecimiento promedio del punto anterior para los años posteriores a 2004⁶².

Los costos monetarios indirectos totales por país fueron calculados de acuerdo a la siguiente fórmula

$$\sum_{t=2004}^{t=2066} [(PIB \text{ per cápita en PPA})_{it}] * Homi_{hi} + \sum_{t=2004}^{t=2066} [(PIB \text{ per cápita en PPA})_{it}] * Homi_{mi} 2004$$

Donde:

i = País

$ebhi$ = año hasta el que habrían vivido los hombres del país i , si no hubieran sido asesinados en 2004 de acuerdo a la esperanza de vida al nacer para hombres con un nivel bajo de homicidios (calculada en la primera parte de la metodología).

$ebmi$ = año hasta el que habrían vivido las mujeres del país i , si no hubieran sido asesinadas en 2004 de acuerdo a la esperanza de vida al nacer para mujeres con un nivel bajo de homicidios.

$Homi_{hi}$ = Número total de homicidios de hombres de 2004, en el país i

$Homi_{mi}$ = Número total de homicidios de mujeres de 2004, en el país i

Finalmente, cada uno de los valores obtenidos de la ecuación anterior fue traído a valor presente con tres tasas de descuento de 5%, 10% y 15%.

En la tabla 1 se muestran los 15 países, que de acuerdo a los cálculos, presentan mayores pérdidas monetarias a causa de los homicidios de 2004. Es importante ver que en esta lista aparecen nuevamente, los ocho países Latinoamericanos con mayores pérdidas en años de vida: Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana, y Venezuela.

**Tabla 1. Costos monetarios indirectos homicidios, 2004
15 países con mayores costos monetarios**

⁶¹ Se considera el supuesto que cada persona produce anualmente el PIB per cápita de su país.

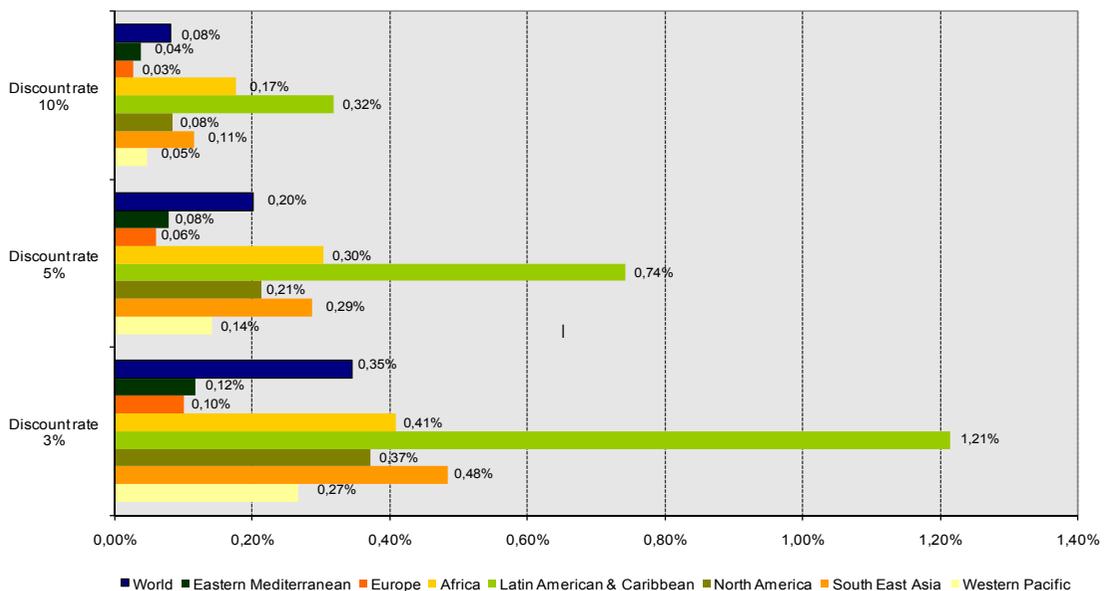
⁶² Para aquellos países que presentaron una tasa de crecimiento del PIB negativa, esto es: Afganistán, Bielorrusia, Cambodia, Kazakstán, Liberia, Rusia, Serbia, Ucrania, Uzbekistán y República Democrática del Congo, durante el período 1980-2004 se utilizó la tasa de crecimiento promedio mundial.

País	Escenario 1: tasa de descuento 3%	Escenario 2: tasa de descuento 5%	Escenario 3: tasa de descuento 10%
Tailandia	4.02%	2.14%	0.70%
Jamaica	2.48%	1.56%	0.70%
Colombia	2.28%	1.44%	0.65%
Bolivia	2.27%	1.43%	0.63%
Somalia	2.05%	1.33%	0.59%
El Salvador	1.87%	1.19%	0.55%
Brasil	1.65%	0.98%	0.40%
República Dominicana	1.51%	0.92%	0.39%
Venezuela	1.27%	0.85%	0.43%
Sur África	1.04%	0.77%	0.44%
Guatemala	1.06%	0.72%	0.36%
Honduras	0.96%	0.63%	0.31%
Rusia	0.82%	0.57%	0.30%
Indonesia	0.93%	0.51%	0.17%
Angola	0.60%	0.48%	0.31%

Calculado por: CERAC

En el Gráfico 5 se puede observar la pérdida en producto como porcentaje del PIB de 2004, a causa de los homicidios de 2004 por regiones. Los resultados son congruentes con los anteriores: la región que presenta mayores pérdidas como porcentaje de su PIB, de acuerdo a los cálculos, es Latino América y el Caribe.

Gráfico 5. Costos monetarios indirectos como porcentaje del PIB por región, 2004



Sources: Author's calculation, processed by CERAC

De acuerdo a las estimaciones, la magnitud de la pérdida monetaria a nivel global derivada de los homicidios de 2004 es igual a \$163.348.105.846, \$95.443.372.473, \$38.346.885.039

(USD 2007) con una tasa de descuento de 3%, 5% y 10% respectivamente. En otros términos la pérdida total es igual al PIB de 2004 de Chile, Hungría o Rumanía o el equivalente a 47 veces el PIB de 2004 de Burundi. (Restrepo et. al, 2008:10)

6. Conclusiones y agenda

Los resultados presentados nos indican la importancia del problema de la violencia armada en términos de desarrollo. No solamente la violencia armada supone costos importantísimos, principalmente en los países de América latina, sino que al interior de esta, condiciones adversas de desarrollo están asociadas a mayores niveles de violencia armada.

Una agenda de investigación sobre los costos de la violencia en Latinoamérica, supone realizar investigaciones que permitan conocer los costos considerando las diferentes metodologías planteadas, de manera que se tenga una aproximación al costo directo e indirecto de la violencia armada. De esta manera se podrá determinar a quienes afecta más el costo de la violencia armada, tanto en términos geográficos como por género y edad. De igual manera, es importante conocer cómo la violencia armada afecta la familia, la escuela, las instituciones de justicia, de manera que se pueda conocer el impacto que esta tiene sobre estas instituciones claves para otras dimensiones de desarrollo.

Finalmente, esta agenda de investigación debe complementarse con una agenda de intervenciones que busquen mitigar los costos, mediante intervenciones diferenciales (que busquen reducir la violencia en aquellos grupos sociales y áreas más afectados) y focalizadas, sujetas a incentivos económicos correctos. Los subsidios condicionados deben ser utilizados, por ejemplo, para romper círculos viciosos de violencia y pobreza, así como han sido utilizados para romper círculos viciosos de pobreza y falta de educación. Mediante intervenciones integrales, focalizadas, basadas en evidencia, monitoreo y evaluación y sujetas a incentivos correctos, será posible superar este problema de desarrollo, tal vez el más importante para América Latina.

Existen diferentes metodologías para la estimación de los costos de la violencia armada, las cuales se resumen en tres: enfoque contable, enfoque de “modelamiento” y enfoque de la valoración contingente. Estas diferentes metodologías abordan las diferentes dimensiones de ésta, generando estimaciones que pueden variar considerando los supuestos y los datos que cada medición considera. Aun considerando esto, vale la pena resaltar los miles de millones de dólares asociados a los costos de la violencia armada, tanto de conflicto como de no conflicto, los cuales son costos que en el corto y en el largo plazo se relacionan con pérdidas en el bienestar de las personas.

Estas metodologías tienen todas diversas limitaciones, la presentada en este documento constituye un primer esfuerzo rápido por proveer una base de valoración agregada promedio, considerando la información disponible sobre estructuras demográficas y de homicidios de los países incluidos en esta. Las estimaciones de CERAC, confirman que los costos de la violencia armada no asociada al conflicto son muy elevados. Los costos económicos indirectos de la violencia, para una muestra de 90 países, varían entre 95 y 163.3 billones de dólares dependiendo de la tasa de descuento que se utilice y esto es sin tener en cuenta los costos económicos directos.

Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas (2008). Resolución A/RES/63/23 "Promoviendo el Desarrollo a través de la Reducción y Prevención de la Violencia Armada". Disponible en <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/63/23&Lang=E>
- Bates, Robert. 2008. *When Things Fell Apart: State Failure in Late Century Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Butchart, Alexander, et al. 2008. *Manual for Estimating the Economic Costs of Injuries due to Interpersonal and Self directed Violence*. Geneva: WHO.
- CERAC (2008). *Homicidios y tasa de homicidios mundial 2004*. Documento sin publicar.
- Collier, Paul. 1999. 'On the Economic Consequences of Civil War.' *Oxford Economic Papers*, Vol. 51, pp. 168–83.
- and Anke Hoeffler. 2004a. 'Aid, Policy and Growth in Postconflict Societies.' *European Economic Review*, Vol. 48, pp. 1125–45.
- FMI, 2007. *World Economic Outlook Database*. Gross domestic product based on purchasing-power-parity (PPP) valuation of country GDP. Disponible en <http://www.imf.org>
- Geneva Declaration Secretariat (sf). "El proceso de la Declaración de Ginebra: Establecer los enlaces entre la violencia armada y el desarrollo en la agenda internacional.". Disponible en <http://www.genevadeclaration.org/pdfs/Geneva-Declaration-Process-Spanish.pdf>
- Geneva Declaration Secretariat (2008) *Global Burden of Armed Violence Report*. Disponible en <http://genevadeclaration.org/resources-armed-violence-report.html>
- Geneva Declaration Secretariat (2009) *Insecurity Is Also a War': An Assessment of Armed Violence in Burundi*. Disponible en <http://genevadeclaration.org/resources-armed-violence-burundi.html>
- Geneva Declaration Secretariat (2009b) *Global Burden of Armed Violence. Methodological Annex*. Disponible en <http://www.genevadeclaration.org/pdfs/Global-Burden-of-Armed-Violence-Methodological-Annexe-English.pdf>
- Hess, Gregory. 2003. 'The Economic Welfare Cost of Conflict: An Empirical Assessment.' *Working Papers in Economics*. Claremont: Claremont Colleges.
- Hoeffler, Anke and Marta Reynal-Querol. 2003. *Measuring the Costs of Conflict*. Washington, DC: World Bank
- Lopez, Humberto. 2001. *The Cost of Armed Conflict in Central America*. Washington, DC: World Bank.
- Merlo, Antonio. 2004. 'Introduction to Economic Models of Crime.' *International Economic Review*, Vol. 45, No. 3, pp. 677–79.
- Naciones Unidas (2001). 'Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos'. Nueva York, 9 a 20 de Julio de 2001. Disponible en http://www.un.org/spanish/conferences/smallarms/aconf192_15.pdf
- OECD. 2009. *Conflict and Fragility. Armed Violence Reduction. Enabling Development*. Disponible en http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_33693550_42281877_1_1_1_1,00.html
- PNUD (2008). "Human Development Report 2007/08: Fighting climate change: Human solidarity in a divided world". Disponible en <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>
- PNUD (sf). El Índice de Desarrollo Humano: IDH. Disponible en <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aBa020081-&volver=1>
- Restrepo, Jorge, Brodie Ferguson, Juliana M. Zúñiga, and Adriana Villamarin. 2008. *Estimating Lost Product Due to Violent Deaths in 2004*. Unpublished background paper for the Small Arms Survey. Geneva/Bogota: Small Arms Survey/CERAC.
- Restrepo, Jorge, Brodie Ferguson, y Adriana Villamarin. 2008. *Estimating Potential Gains in Life Expectancy by Reducing Violent Deaths in Selected Countries*. Unpublished working paper
- Small Arms Survey. 2006. *Small Arms Survey 2006: Unfinished Business*. Oxford: Oxford University Press.
- Soares, R. 2006. 'The Welfare Cost of Violence across Countries.' *Journal of Health Economics*, Vol. 25, pp. 821–46.
- Stewart, Frances, Cindy Huang, and Michael Wang. 2001. 'Internal Wars: An Empirical Overview of Economic and Social Consequences.' In Frances Stewart and Valpy FitzGerald, eds. *War and Underdevelopment, Volume 1: The Economic and Social Consequences of Conflict*. Oxford: Oxford University Press, pp. 67–103.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2006. *El costo económico de la violencia en Guatemala*. Guatemala: UNDP.
- WHO (World Health Organization). 2004. *The Economic Dimension of Interpersonal Violence*. Geneva: WHO.

Anexo

Tabla 1: Países con tasas bajas de homicidio (tasas con valores entre 1 y 2)

País	Tasa de homicidio 2004
Canadá	1.95
Croacia	1.83
Portugal	1.79
Malta	1.75
Chile	1.71
Chipre	1.7
Polonia	1.64
Francia	1.64
Inglaterra	1.62
Bermudas	1.56
Eslovenia	1.47
Algeria	1.39
Brunéi	1.37
Australia	1.28
Italia	1.23
Siria	1.14
Islandia	1.03
Alemania	0.98
Bahréin	0.98
Irlanda	0.91
Dinamarca	0.79
Noruega	0.78
Qatar	0.77
Emiratos Arabes	0.63
Hong Kong	0.63
Singapur	0.49
Marruecos	0.47
Promedio	1.24

Fuente: United Nations Office on drugs and crime

TRANSFERENCIA DE ARMAS, CONFLICTOS Y EQUILIBRIOS DE PODER

Una Perspectiva Sistémica de la Dinámica Armamentista Internacional para Analizar el Rearme en América del Sur

Khatchik DerGhougassian

Introducción

El trabajo propone una perspectiva sistémica para analizar conceptualmente la dinámica de transferencia de armas. Busca más específicamente determinar los elementos que permiten explicitar el vínculo entre la transferencia de armas y los conflictos e equilibrios de poder en el ámbito global, regional y bilateral con un enfoque particular en la situación en América Latina.

Por “transferencias de armas” entendemos todas las operaciones de colocación a un destino específico de una cantidad determinada de armas. Conceptualmente distinguimos “transferencia” de dos otros términos de uso difundido en la literatura especializada - “proliferación” y “difusión”. El primero se formuló fundamentalmente para el estudio del impacto de las armas nucleares en la seguridad internacional, y, por lo tanto, refleja una perspectiva estratégica; en cuanto a “difusión”, su uso se propagó por los analistas que se especializaron en la problemática de las armas livianas con la intención, precisamente, de diferenciar las características de esta categoría de armamentos de las armas estratégicas, y, por lo tanto, aclarar las distintas dimensiones de la amenaza a la seguridad de cada categoría. A diferencia de “proliferación” y “difusión”, “transferencia” remite esencialmente al estudio de los flujos de armas que pueden ser transacciones comerciales o ayuda militar; pero en ambos casos incluye un origen y un destino. En general, las transferencias de armas se hacen por razones y fines a la vez económicos y estratégicos, y la vinculación de ambas esferas es tan compleja que a menudo se dificulta determinar la prima motivación de la transferencia.

De toda manera, cualquier transferencia de armas inevitablemente se vincula a consideraciones directamente o potencialmente relevantes al equilibrio de poder bilateral, regional o internacional, aún cuando los actores involucrados en la transacción no piensen en este término y la iniciativa parezca un trámite burocrático de tipo procedimiento operacional estándar (SOP en sus siglas en inglés). Es decir, por un lado las transferencias de armas se producen en un contexto de equilibrio de poder ya determinado o en proceso de determinación, y, por el otro, son funcionales en el mantenimiento o alteración del mismo. Por lo tanto, la relación entre transferencia de armas y equilibrio de poder es dinámica y mutuamente incluyente; la transferencia de armas no se entiende fuera de un esquema determinado de equilibrio de poder, y ningún equilibrio de poder es concebible sin la adecuada atención a los flujos de armas.

A partir de estas consideraciones primarias, el objetivo principal de este trabajo es estudiar conceptualmente la transferencia de armas en su vinculación dinámica con el equilibrio de poder para determinar la posibilidad de elaborar un esquema analítico que permita estadísticamente cuantificar esta vinculación. En una segunda instancia, el trabajo enfoca el notable aumento en los gastos militares y compra de armamentos en América Latina en general y Sudamérica en particular en la primera década del siglo XXI para analizar, desde la

perspectiva teórica elaborada anteriormente, el impacto del rearme en el equilibrio de poder regional

Mi argumento principal sostiene que los procesos de transferencia de armas se forman y se regularizan en un contexto estructural de cierto equilibrio de poder consolidado o en formación. A su vez, las alteraciones en los flujos de transferencia de armas pueden señalar posibles modificaciones del equilibrio de poder establecido o emergente.

Para elaborar mi argumento principal, empiezo con una discusión conceptual del término “equilibrio de poder” desde su entendimiento más simple hasta las elaboraciones críticas que permiten su refinamiento. En la segunda sección propongo una revisión de los abordajes teóricos de la relación armas/equilibrio de poder desde las prácticas diplomáticas del siglo XIX hasta los esfuerzos de racionalización de la dinámica de la seguridad internacional en la Teoría de las Relaciones Internacionales. En la tercera sección, explico la ventaja analítica de la perspectiva sistémica; para elaborar mi argumento recurro a la Teoría de la política internacional de Waltz para luego refinar la perspectiva usando la propuesta de Holsti en una definición más extendida del concepto de sistema. En la cuarta sección desarrollo más el argumento inicial para proponer los elementos de un esquema analítico que defina la transferencia de armas como una teoría intermediaria.

En la quinta sección uso esta perspectiva para analizar la actual dinámica de armas en América Latina y determinar su impacto regional desde los principios del siglo XXI cuando se empezó a registrar un aumento sistemático de los presupuestos de defensa. ¿Pueden los flujos armamentistas en América Latina llevar al clásico dilema de seguridad interestatal?⁶³ ¿Significa el rearme de América Latina una carrera armamentista? ¿Cuáles son los factores que motivan las adquisiciones de armas? Estas son las preguntas que la sección tratará de abordar. En mis conclusiones propongo algunas reflexiones acerca de los riesgos que corre América Latina, y Sudamérica en particular, si precisamente no considerara los flujos de armas en su relación con el equilibrio de poder regional.

Sección I. El concepto de “equilibrio de poder”, su revisión crítica, su utilidad en el estudio de transferencia de armas

El concepto de “equilibrio de poder” (o “balance de poder”) está lejos de ser exento de debates en torno de su definición, y hasta de cuestionamientos de su utilidad teórica para el entendimiento de la dinámica de la política internacional.

En un artículo donde reseña cuatro publicaciones sobre la historia del concepto y el debate teórico que ha generado, Daniel H. Nexon cita un esfuerzo de Ernst Haas de 1953 para determinar las múltiples –y a menudo incompatibles- formas que el uso del “equilibrio de poder” ha adquirido para sostener que el término tiene un carácter tanto prominente así como

⁶³ El dilema de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales se define como una situación dinámica en la cual la desconfianza entre los estados puede generar condiciones de conflicto aún cuando nadie lo desea. En términos armamentísticos una situación paradigmática es cuando un estado se arma por motivos defensivos, o sea para incrementar su seguridad, pero la movida disminuye la seguridad del estado vecino creando un círculo vicioso de carrera armamentista. Quien acuñó el término por primera vez ha sido John H. Herz (1951); lo desarrolló más, entre otros, Robert Jervis (1978) incluyendo el concepto de percepciones y percepciones equivocadas (*misperception*).

ambiguo (2009, 334). Consecuentemente propone diferenciar entre teoría del balance de poder, teorías de balances de poder, y teorías de balanceo.⁶⁴

Desde la primera conceptualización se entiende una combinación de mecanismos inherentes a la política mundial que terminan generando distintos tipos de equilibrios de poder en el sistema internacional. En general, se asume que la anarquía del sistema es el factor más determinante en la dinámica de la formación del balance de poder; sin embargo, según Nexon, la teoría puede referir tanto a una situación de balance de poder que genera cierta jerarquía internacional así como a mecanismos más débiles que no necesariamente llevan a una clara concentración de poder (2009, 337).

Las teorías de balances de poder explican la emergencia de equilibrios sistémicos de poder y se entienden en general en términos militares. Remiten a los detalles de la formación de los equilibrios. No obstante, “una teoría de balances de poder no asume necesariamente el supuesto de que la política internacional se orienta hacia un balance sistémico de poder.”⁶⁵ (Nexon 2009, 338) Podría, por ejemplo, sostener que los balances surgen en dinámicas sin vínculo alguno con un mecanismo más general de equilibrio; son, por lo tanto, normas, prácticas e ideologías que desde la perspectiva teórica del constructivismo social explican la formación de balances sistémicos de poder.

Las teorías de balanceo, finalmente, pretenden explicar las condiciones que llevan a los estados a adoptar estrategias de balance; es decir, se preguntan cuáles son los estados que balancean y cómo lo hacen. La perspectiva se aparta de las precedentes en su lógica pues implica que los actores raramente adoptan estrategias de balanceo que, en general y como en las teorías de balances de poder, depende más de las normas, prácticas e ideologías de los actores.

Sin extenderse al refinamiento teórico que Nexon hace al concepto del “equilibrio de poder”, este término aquí es principalmente entendido como una condición sistémica dentro de la cual se realizan las transferencias de armas. No se descarta, sin embargo, su utilidad en el sentido de una dinámica política desde la segunda y tercera perspectiva propuesta por el mismo autor, incluyendo y enfocando las transferencias de armas en las prácticas de balanceo y su impacto en la continuidad o cambio de cierta estructura de equilibrio de poder. Esta moderada flexibilización del enfoque sistémico se justifica porque el objeto de estudio aquí no es el equilibrio de poder en sí sino las transferencias de armas en su relación con el equilibrio de poder. Así, siguiendo a Waltz, cada sistema internacional refleja cierta estructura de equilibrio de poder en función de la cantidad de superpotencias dominantes: unipolar, bipolar, o multipolar. A la vez, cada estructura de equilibrio de poder responde a una institucionalización particular en términos de normas, prácticas, ideologías y consideraciones propias a la relevancia del tipo de armamento o actores involucrados en la dinámica de transferencia. Por lo tanto, un sistema en proceso de formación, o consolidado ya, no puede definirse meramente en consideraciones cuantitativas de la acumulación del poder militar, sino debe indefectiblemente tomar en cuenta las implicancias de su institucionalización. La misma lógica conceptual es aplicable para el análisis de la dinámica armamentista en

⁶⁴ Traducción/adaptación libre al español del concepto en inglés de *balancing*.

⁶⁵ Texto original en inglés, traducción libre y no oficial del autor. El mismo procedimiento se aplicará a lo largo del trabajo a toda cita cuyo texto original no sea en español.

contextos regionales y subregionales aunque, por supuesto, implicaría un inevitable refinamiento de la teoría.⁶⁶

Esta perspectiva sistémica nos permite racionalizar la transferencia de armas en términos de regularidades en referencia con el tipo de armamento y actores involucrados relevantes para posibles alteraciones sistémicas. Pero esta racionalización es producto de la experiencia histórica, y por lo tanto es primariamente empírica. En otras palabras, podemos saber cuáles han sido las armas cuya transferencia ha sido considerada riesgosa o peligrosa en términos de alteración del equilibrio de poder en el mundo multipolar del siglo XIX, durante la Guerra Fría y en la pos-Guerra Fría; pero no podemos evaluar si la multipolaridad, la bipolaridad o la unipolaridad tienen una relación directa y determinante en el aumento o disminución de los flujos de transferencia de armas. En este sentido, el equilibrio de poder desde el enfoque sistémico es poco revelador para predicciones de aumento o disminución de flujos de transferencia de armas.

Por otra parte, mientras el contexto sistémico –internacional o regional- puede imponer ciertas limitaciones a la transferencia de armas, esta última puede adquirir una dinámica propia que termine alterando el orden estructural dominante. Así, considerando la transferencia como decisión tomada o realizada de importar o exportar armas⁶⁷ su impacto en términos de alteración del equilibrio de poder es función de dos variables: la cantidad y la calidad de armas involucradas. La combinación de ambas variables puede terminar generando la variable “poder de fuego” o “intensidad del poder de fuego”. Pero aún cuando teóricamente sea posible cuantificar las variables de la ecuación, el resultado tendrá poco sentido práctico en la vida real. De las dos variables es probable que la calidad, entendida en el sentido de armas nuevas que aparecen en el campo de batalla y hacen una diferencia en las operaciones militares, sea mucho más reveladora para el impacto en términos de alteración del equilibrio de poder que la cantidad de armas transferidas. Cabe aclarar que cuando hablamos del impacto de transferencia de armas nos referimos tanto a impactos comprobables empíricamente así como a impactos potencialmente creíbles.

Finalmente, la interacción entre el equilibrio de poder y transferencia de armas se averigua principalmente en contextos regionales que pueden tener, o no, un impacto sistémico. Este trabajo no incluye la producción armamentista en su relación con el equilibrio de poder sistémico.

Sección II. La transferencia de armas en la práctica diplomática y la conceptualización teórica de Relaciones Internacionales

Quizá por considerar obvia la relación de la transferencia de armas con el equilibrio de poder, el análisis teórico nunca se formuló como objeto de estudio la transferencia de armas en sí pese al progreso indiscutible en la elaboración empírica de las bases de datos de los balances militares anuales del Instituto Internacional de Estocolmo para los Estudios de Paz (SIPRI en sus siglas en inglés) y otras instituciones de investigación. La importancia de las bases de datos empíricos debe servir para refinar el análisis y darle un giro “copernicano”, como argumentará Kenneth N. Waltz, para cambiar el análisis desde la unidad hacia el enfoque sistémico.

⁶⁶ Remito a la Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad elaborada por Barry Buzan y Ole Waever (2003).

⁶⁷ La producción de armas queda fuera del enfoque de este estudio. Por otra parte, entendemos “importar” y “exportar” en el sentido amplio de tanto comprar o recibir, o vender o donar armas.

El estudio de la relación entre transferencia de armas y equilibrio de poder requiere necesariamente colocar al Estado en el centro del proceso decisorio. Aún cuando se trate de tráfico de armas, la responsabilidad del Estado en la creación de las condiciones que faciliten o restringen las operaciones ilícitas es primordial. En particular cuando hablamos de equilibrio de poder nos estamos refiriendo a una dinámica creada y gestionada por el Estado, y más precisamente el Estado territorial pues el propio término adquirió un uso práctico en la diplomacia y se formuló conceptualmente luego de la aparición y consolidación del Estado moderno. Es decir, el supuesto inicial del análisis de transferencia de armas y equilibrio de poder es parte de la tradición del pensamiento político que vincula los escritos y teorías de Maquiavelo, Hobbes, Weber y Tilly, entre otros, y conceptualiza el Estado moderno en términos del monopolio legítimo del uso de la fuerza en una extensión territorial donde se ejerce la facultad de soberanía. En esta conceptualización del Estado las armas garantizan el mantenimiento del orden público interno y la defensa del territorio contra amenazas externas.

Pero la dinámica de la transferencia de armas acontece en el contexto internacional e impacta en forma directa en el resultado de las guerras, pero también se rige como un factor condicionante de los equilibrios de poder. Más sencillamente, la política de equilibrio de poder se hace primordialmente mediante acuerdos y desacuerdos de transferencia de armas. Keith Hamilton y Edward Johnson racionalizan la dinámica de las armas en la lógica vinculante de la guerra con la diplomacia: "... las armas, su despliegue, manufactura, venta y oferta, a menudo en conjunción con iniciativas cuyo fin es evitar y regularizar conflictos, han por mucho tiempo sido el tema principal de la diplomacia." (2008, 1)

Históricamente el control de la transferencia de armas ingresó en la agenda de la política internacional en la línea de los esfuerzos diplomáticos que nacieron de la preocupación de naturaleza fundamentalmente humanitaria por los excesos de la guerra. La organización del ejército de masas y la promoción del concepto de 'guerra total' (Broers 2008) y la segunda Revolución Industrial cambiaron radicalmente la guerra en el siglo XIX. En el orden multipolar del Concierto de Europa después de las Guerras Napoleónicas el equilibrio de poder ha sido uno de los pilares del sistema internacional que Polanyi caracteriza como "la civilización del siglo XIX" (Polanyi 2001). Es en el contexto del sistema de equilibrio de poder que se celebraron una serie de declaraciones y acuerdos que reflejan a la vez la preocupación de las grandes potencias por el impacto de la guerra y su confianza a su circunscripción en reglas que limiten el sufrimiento humano y eviten la victimización de la población civil. Así, la Declaración de París (1856), los acuerdos de Ginebra (1864), San Petersburgo (1868), Bruselas (1874) y La Haya (1899 y 1907) entre otros trataron temas relativos a la libertad de navegación y las víctimas de los conflictos bélicos estableciendo las bases para el derecho humanitario internacional.

En esa línea de razonamiento, y también como práctica diplomática, se firmó en 1890 la Convención de Bruselas para impedir el tráfico de armas a África. Sin negar la genuina preocupación ético-humanitaria detrás de ese activismo diplomático, tampoco se debe olvidar que las iniciativas no han sido ajenas a los intereses y cálculos de las potencias dominantes. Más aún, en ningún momento se pensó en medidas que eliminaría la guerra como medio de resolución de controversias y, por lo tanto, terminaría con la industria bélica y la transferencia de armas. Al contrario, pese a los intentos de llegar a un acuerdo por la controversia en la competencia de dominación de las mares entre Gran Bretaña y Alemania (Otte 2008), la carrera armamentista siguió su curso en la lógica primero de la política del balance de poder, y luego, cuando ya había empezado la Primera Guerra Mundial, de la asistencia entre aliados (Watson 2008).

Después de la Primera Guerra Mundial, y bajo la presión de una opinión pública europea horrorizada por la destrucción causada por el conflicto bélico (Dunn 2008), la transferencia de armas entró en la agenda diplomática en términos estrictos de desarme aplicado a aquellos Estados que se responsabilizó por la agresión inicial. El desarme, sin embargo, se elaboró más en base de un fundamento ético que como racionalización de la práctica política, y quizá por esa misma razón sufrió manipulaciones, abusos y, eventualmente, fracasos sucesivos empezando por el desarme de Alemania después de la Primera Guerra Mundial (Sharp 2008). Ninguna propuesta de desarme, tanto en la práctica como en la teoría, podría proporcionar una respuesta satisfactoria a los desafíos concretos y conceptuales de la transferencia de armas. De hecho ante la inminencia de una nueva guerra total, y en la dinámica de redefiniciones de alianzas y contra-alianzas entre 1936 y 1939, los aliados volvieron a la práctica de transferencia de armas y acuerdos de control en la lógica de la carrera armamentista (Stone 2008; Neilson 2008).

Hasta prácticamente las primeras formulaciones de la Teoría de las Relaciones Internacionales en el período de entre-guerras y en el pos-Segunda Guerra Mundial, la conceptualización clausewitziana de la racionalización de la guerra y su vinculación con la política ha sido prácticamente el único cuerpo teórico explicando indirectamente el vínculo entre armas y equilibrio de poder. El cambio sistémico después de la Segunda Guerra Mundial y la aparición del arma nuclear proporcionaron un nuevo impulso en los esfuerzos de teorización de armas y política. Con el ‘arma absoluta’ la ‘guerra total’ se identificaba con la irracionalidad extrema de la locura de la destrucción mutua asegurada (MAD en sus siglas en inglés).

Pero recién dos décadas después del fin de la Segunda Guerra Mundial se formularon los conceptos que racionalizaron el cambio ocurrido en la estrategia militar. En 1966, Thomas C. Schelling elaboró el concepto de la “diplomacia de violencia” que redefinió los términos de la estrategia militar en las prácticas de la coerción, intimidación y disuasión. El giro propuesto por Schelling se vinculó directamente con la aparición en la escena internacional del arma nuclear y su conceptualización estratégica como un arma de disuasión, es decir de no-uso. Schelling le quitó el monopolio al campo de batalla como objeto de atención e investigación exclusivo al pensamiento estratégico. La “diplomacia de violencia” también responde a la lógica del “control armamentista” que previamente había elaborado el propio Schelling junto con Morton H. Halperin en 1961 como alternativa a las dos perspectivas hasta entonces dominantes en el ámbito de la seguridad internacional –carrera armamentista y desarme.

En términos prácticos, la carrera armamentista confía exclusivamente al balance de poder como mejor garante de estabilidad, mientras el desarme, que parte del rechazo a las armas como medios en la política, apuesta a la cooperación. En la era nuclear, como razonaban Schelling y Halperin, la carrera armamentista ha vuelto demasiado peligrosa, pero, al mismo tiempo, en las relaciones interestatales seguía vigente el “dilema de la seguridad” que en la Teoría de las Relaciones Internacionales explica en un modelo formal la razón por la cual los Estados se arman (Brams and Kilgour 1988). La perspectiva de “control” mantiene la racionalidad de la teoría del equilibrio de poder; pero en vez seguir la lógica del “juego a suma cero” de intereses totalmente opuestos (Nicholson 1997, cap. 5) supone un mayor interés común de las partes –evitar el suicidio colectivo que resultaría de una guerra nuclear– para cooperar en torno de tres objetivos fundamentales: reducir la probabilidad de la guerra; bajar los costos políticos y económicos que supone el esfuerzo de prepararse para la guerra; y minimizar la magnitud de la violencia y de la destrucción en el caso en que la guerra ocurra (Larsen 2002, 5).

En esa lógica de “control”, la transferencia de armas responde estrictamente al cálculo estratégico. Las armas no son más que un medio que sirven en la elaboración de estrategias de seguridad nacional. En otras palabras, pese a la consideración de índole sistémica, la racionalidad de comportamiento que se impone por la posibilidad de la destrucción total, la perspectiva de control armamentista y la diplomacia de violencia no dejan de ser un enfoque reduccionista. Sobre todo, porque no explican la dinámica de las transferencias de armas en su relación con la seguridad internacional. Más aún, la racionalidad de “control” remite casi exclusivamente a la lógica del arma nuclear donde nunca hubo una preocupación por “transferencia” sino por proliferación. Las teorías y cuadros analíticos de la disuasión nuclear por lo tanto son poco y nada relevante para la racionalización de la dinámica de la transferencia que trata esencialmente el tema de armas convencionales. En términos prácticos, el control armamentista durante la Guerra Fría se definió en términos del régimen de la no-proliferación con una exclusiva atención al control de la transferencia de la tecnología nuclear a países inclinados hacia la nuclearización de su defensa nacional puesto que no podría haber ninguna “transferencia” del arma nuclear en sí. Como ya la historia ha demostrado el Tratado de No-Proliferación generó muchas controversias, y su éxito mayor se registró después del fin de la Guerra Fría. Los países que en resonancia con India denunciaron ‘el apartheid nuclear’ o consideraron necesaria la nuclearización para la seguridad nacional consiguieron la tecnología y el conocimiento que les permitirá adquirir el arma. Los casos más obvios son Israel, India, Pakistán, pero también lo fueron Sudáfrica, Argentina, Brasil, Irán y Corea del Norte, más allá de las decisiones que a posteriori cada uno de estos actores tomara con respecto a seguir o deshacerse de su capacidad nuclear.

Pese al carácter especial del régimen de no-proliferación, el papel ambiguo que las mismas potencias jugaron con respecto a la supuesta universalización del régimen es notable y refleja consideraciones de equilibrio de poder. Tal es el caso de la relación de Israel con sus aliados occidentales, y sobre todo Estados Unidos, en el proceso de desarrollo de su capacidad nuclear (Maoz 2003), o la tolerancia a Pakistán por su importancia estratégica en los 1980s mientras Abdul Qadeer Khan formaba su red global que extendería a otros países la tecnología y el conocimiento nuclear (Corera 2006). La transferencia de la tecnología nuclear, que, como se argumentó en la introducción de este ensayo, caracterizamos en la lógica de la proliferación, es un tema que requiere una investigación que trasciende la temática de este trabajo.

Lo cierto es que la primordial atención, justificada o cuestionada, que se prestó a la proliferación nuclear dejó fuera de la agenda internacional a las armas convencionales. Al contrario, en línea con la lógica de los *proxy wars* durante la Guerra Fría la transferencia de armas convencionales a aliados ha sido una práctica inherente a la política de balance de poder, y las decisiones ocasionales de imponer embargos a la transferencia de armas, como ha sido el caso de la administración de Jimmy Carter a los regímenes autoritarios en América Latina, han sido más bien excepciones y sin mayor impacto sistémico. En este sentido, y como se verá en la sección IV, la década de los 1980s ha sido particularmente dinámica en la relación transferencia de armas-equilibrio de poder sin que las armas convencionales merezcan atención alguna en las consideraciones teóricas relativas a la política internacional.

Recién con la declinación de la competencia bipolar, y, sobre todo, después del fin de la Guerra Fría, las armas convencionales entraron en la agenda de las negociaciones de control armamentista y el término de “transferencia” adquirió un nuevo sentido conceptual. Los primeros intentos se registraron en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) donde en 1988 la Asamblea General creó un grupo de expertos para estudiar la

creación de un Registro de Armas Convencionales con la intención de proporcionar mayor transparencia en las operaciones de importación y exportación.

Como Husbands lo señala, “[t]ransparencia no es control; la expectativa es que una mayor apertura y conocimiento crea confianza y alienta restricción.” (2002, 171) El modelo que inspiró a la ONU ha sido el esfuerzo invertido en el contexto de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en términos de generación de una red de construcción de medidas de confianza como parte de una estrategia de seguridad. El Registro de la ONU finalmente fue creado mediante una resolución votada en diciembre de 1991. Pese a la ambigüedad inherente a la puesta en práctica del Registro, la iniciativa marcó el camino por el cual trascenderán las otras medidas relativas a las armas convencionales, y más específicamente el Régimen del Control de la Tecnología de Misiles (MTCR en sus siglas en inglés) propuesta en 1987 por Estados Unidos, la Convención de Ottawa para la prohibición y uso de las minas anti-personales (1997) y el debate en torno de las medidas de control sobre el comercio de las armas livianas para combatir el tráfico internacional.

La evaluación del éxito o fracaso de cada una de estas medidas no goza de un consenso generalizado; abundan los argumentos a favor y en contra; y, en general, salvo quizá en el caso del MTCR, el pensamiento teórico no las vinculó con las consideraciones primarias del equilibrio de poder. La literatura especializada desarrolló un cuerpo importante de conceptualizaciones en torno de cuestiones relativas a la securitización de las armas convencionales en términos de los actores involucrados, el predominio de las razones económicas, la esencial preocupación por la seguridad humana, la letalidad de estas armas y su impacto en el desarrollo, y hasta argumentos culturales, pero no se las pensó en términos de su relación con el equilibrio de poder.

Este descuido del equilibrio de poder en los esfuerzos de entendimiento la transferencia de armas es en gran parte consecuencia de la ilusión del fin de la política del equilibrio de poder en un contexto internacional que se caracterizó por la globalización. Lejos de generar una estabilidad ejemplar, el mundo unipolar se caracterizó por una dinámica de carácter “turbulento”. Es en esa dinámica de “turbulencia” que la transferencia de armas adquiere una relevancia teórica en general ignorada que en el presente trabajo se intenta analizar y, a su vez ofrecer, en la siguiente sección, un enfoque sistémico a la transferencia de armas.

Sección III. Un enfoque sistémico para el estudio de la transferencia de armas

La transferencia de armas ha sido generalmente estudiada en términos empíricos enfocando los casos particulares con el objetivo de generar una base de datos que permita un análisis inductivo. Pero esta perspectiva analítica que parte de la unidad —el Estado como actor y la transferencia de armas como transacción— para estudiar el conjunto en términos del impacto de las armas en la seguridad internacional no nos permite avanzar demasiado en la generalización conceptual de la dinámica de la transferencia de armas en una teoría, o por lo menos un esquema analítico abarcador. Será, para parafrasear a Kenneth N. Waltz, un enfoque reduccionista donde “el todo es comprendido conociendo los atributos y las interacciones de sus partes.” (1988, 33) Una teoría reduccionista, en resumen, es una “teoría acerca de la conducta de las partes.” (Waltz 1988, 91) Su debilidad explicativa consiste en no entender que “[a] partir de los atributos no se pueden predecir los resultados si los resultados dependen de las situaciones de los actores además de depender de sus atributos.” (Waltz 1988, 92)

Un enfoque reduccionista de la transferencia internacional de armas, entonces, consiste en determinar los procesos y los actores y ver su impacto en los distintos esquemas de equilibrio de poder y sus alteraciones. Pero no permitirá deducir acerca de las regularidades de las transferencias de armas, y, por lo tanto, incrementar la capacidad del análisis en predecir resultados o sugerir cursos de acciones más eficientes y duraderas. Para tal propósito, y siempre siguiendo a la lógica waltziana, se debería efectuar una “revolución copernicana” (Waltz 1988, 104) y adoptar el enfoque sistémico para proponer un abordaje estructural a la transferencia de armas y su impacto en los equilibrios de poder. A diferencia de las teorías reduccionistas, las teorías sistémicas explican las regularidades observables y se preguntan por las condiciones que las generan. Son deductivas en términos metodológicos, y aunque digan poco o nada sobre el comportamiento de las partes elaboran las causas que impiden que los resultados de las acciones de las partes sean tal como los hubieran querido los tomadores de decisión. Las teorías sistémicas explicitan las estructuras –definidas en términos de “conjunto[s] de condiciones limitativas” (Waltz 1988, 111)- que condicionan el accionar de las partes.

Desde un enfoque sistémico, entonces, el análisis de la dinámica de la transferencia internacional de armas se debe reorientar primero hacia la determinación de las condiciones en las cuales se realizan para luego precisar sus características específicas en un contexto histórico dado. En este sentido, el equilibrio de poder como la teoría de la política internacional de acuerdo a la formulación de Waltz, es la primera consideración racional que permite entender, explicar y, hasta cierto grado, predecir la dinámica de la transferencia de armas. A partir de la consideración de que todo sistema tiende al equilibrio, el desafío intelectual con respecto a la conceptualización de la dinámica de las armas consistirá en definir los elementos analíticos que determinarán el esquema que reflejaría la interacción entre las partes y el sistema en búsqueda del equilibrio alterado.

Tal propósito, sin embargo, implicaría una sofisticación de la perspectiva sistémica más específica que el principio ordenador, las unidades interactuantes y la estructura de la teoría de política internacional de Waltz. En este sentido, y siguiendo la sugerencia de Edward Laurance, la propuesta de Holsti de definir el sistema en términos de límites restrictivos (*boundaries*), características de las unidades, estructura y estratificación, modos de interacción y regímenes (1992, 49) respondería mejor a los elementos de la teoría de transferencia de armas.

Cuando Holsti habla de “unidades”, por ejemplo, no se refiere sólo a los Estados sino también a las firmas involucradas en la transferencia de armas, y si bien las transacciones armamentistas se realizan en conjunción de ambos actores la relevancia mayor o menor de cada uno depende de los contextos históricos. Por “estructura” y “estratificación” Holsti remite a variables como la cantidad de vendedores y compradores en el mercado y las porciones de mercado por sistema de armas que comparten distintos países. En cuanto a “modo de interacción” dos cobran importancia particular: “cómo se paga por las armas, y los arreglos hechos para la producción” (Laurance 1992, 52). Finalmente, por regímenes Holsti entiende las normas y arreglos a mediano y largo plazo, y precisa que los regímenes de transferencia de armas siempre van a ser una mezcla de “tecnología económica y seguridad nacional” (Laurance 1992, 53).

Por otro lado, Laurance usa la perspectiva sistémica de Holsti para analizar la transferencia de armas en un contexto donde el papel del Estado y la razón estratégica se han debilitado.

Por cierto, no hay un abandono total del Estado para concentrarse exclusivamente en las transacciones comerciales, pero una mayor atención a las firmas como actores en la transferencia de armas y una notable ausencia de cualquier consideración de equilibrio de poder. Por lo tanto, en la próxima sección, utilizo tanto la elaboración primaria de Waltz del enfoque sistémico así como las sugerencias de Holsti para sofisticar el mismo en forma complementaria para definir los elementos de un esquema analítico de transferencia de armas en la perspectiva de su elaboración como una teoría. En otras palabras, sin necesariamente referirse directamente a Waltz o Holsti mi propuesta de un esquema analítico incluye y combina los supuestos de ambas perspectivas.

Sección IV. Hacia el desarrollo de una teoría intermediaria de transferencia de armas: los elementos de un esquema analítico

Una teoría sistémica de transferencia de armas permite entender las condiciones que generan una dinámica de interacción entre los flujos de armas y el equilibrio de poder. Su propósito es explicar las limitaciones, los incentivos, las motivaciones y las proyecciones de esa misma dinámica. Tal teoría consiste en un esquema analítico compuesto de tres elementos: el cálculo estratégico; los intereses sectoriales y las políticas públicas.

El cálculo estratégico se define como una política de equilibrio de poder e inserta la decisión en base a consideraciones relativas a las proyecciones globales, regionales y bilaterales de poder. Refleja, por lo tanto, los incentivos y las limitaciones del contexto internacional que combina la consideración de la seguridad nacional con la percepción de amenazas y tejido de alianzas externas.

Los intereses sectoriales orientan el análisis hacia las condiciones internas de la toma de decisión y los actores no-estatales involucrados en la producción, así como la venta y adquisición de armas, para explicitar sus vínculos e influencia en los procesos de toma de decisión. Los intereses sectoriales, por lo tanto, determinan el activismo de los grupos de presión involucrados en la dinámica de transferencia de armas.

Las políticas públicas, finalmente, son la decisión oficial respecto a las transacciones de colocación de armas; al respecto es relevante el grado de control del Estado en términos de intervención en las distintas etapas del progreso de la transferencia. Las políticas públicas remiten a las instancias de toma de decisión tanto en términos de factores influyentes como formas institucionales que terminan implementando los procesos de transferencia.

Evidentemente, los tres elementos del esquema analítico se interrelacionan, y el desafío precisamente consiste en explicitar esta vinculación que proporcionaría el carácter sistémico a la teoría. Dichos elementos combinan uno o varios del esquema de Holsti. Así, el cálculo estratégico remite a los límites restrictivos, pero también incluye a las unidades, especialmente los actores estatales, y los regímenes. Los intereses sectoriales se definen en términos de unidades, sobre todo actores no estatales involucrados en la transferencia de armas, pero también en términos de estructura y estratificación que a su vez intervienen en los cálculos estratégicos. Las políticas públicas a su vez se toman en regímenes internacionales definidos, pero también dependen de los modos de interacción donde el destino del dinero para las armas cobra relevancia en el proceso de toma de decisión.

En definitiva, la teoría de la transferencia de armas cuya meta es explicar la dinámica de armas/seguridad en un esquema estructural de equilibrio de poder empieza por considerar la estructura del equilibrio de poder en el ámbito global, regional y bilateral; luego enfoca todos los actores involucrados en los procesos de transferencia y las modalidades en que estos procesos ocurren; finalmente racionaliza las políticas públicas. Para cada instancia un conjunto de preguntas y consideraciones permiten progresar en el análisis.

Con respecto al cálculo estratégico, las dos preguntas básicas remiten a la polaridad del sistema de equilibrio de poder y el tipo de armamento relevante para las alteraciones de este equilibrio; ambas preguntas permiten elaborar el argumento de rivalidades y socializaciones, así como de limitaciones y oportunidades que determinan el cálculo estratégico de la transferencia de armas.

Las preguntas específicas a los intereses sectoriales enfocan la industria y negocios de las armas y su vinculación con los tomadores de decisión en términos de valores compartidos, grado de influencia e intereses creados. Cabe subrayar que como el fin analítico de la teoría de transferencia de armas es definir su interacción con el equilibrio de poder se descartan las consideraciones de puro cálculo económico en términos de ganancias. Es decir, los intereses sectoriales son relevantes en función de su importancia como factor influyente en el proceso de toma de decisión.

En cuanto a las políticas públicas, las preguntas de investigación específicas apuntarían a los procesos decisorios que incluirían tanto las consideraciones de cálculo estratégico así como el grado de influencia de los intereses sectoriales.

La siguiente sección propone una aproximación a la dinámica actual de armas en América Latina para determinar su impacto en el equilibrio de poder regional.

Sección V. El rearme en Sudamérica: cifras, motivaciones, impactos

Según el informe 2009 del *Balance Militar* del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS en sus siglas en inglés) de Londres en América Latina se ha registrado un aumento de 91% del gasto militar entre 2003 y 2008, totalizando 47.200 millones de dólares en este último año en comparación con 24.700 millones cinco años atrás. Con tal de considerar estas cifras, una primera conclusión se impone: hay rearme en América Latina.

El *Atlas Comparativo de América Latina de 2008* de RESDAL⁶⁸ a su vez revela que aquellos países que en términos presupuestarios más han aumentado sus gastos en Defensa son Brasil, Chile, Venezuela y Ecuador. Cuando estos mismos gastos se comparan al Producto Bruto Interno (PBI) nacional, Ecuador representa el 3,41%, Colombia el 2,9%, Chile 2,63%, Brasil 1,62%, y Venezuela 1,00%. Ecuador también ocupa el primer puesto en términos de la relación del gasto militar con el total del presupuesto del Estado con 10,7%, seguido por Colombia con 9,3%, Chile 8,49%, Uruguay 7,3%, Perú 5,68%, y Venezuela 5,24%.

⁶⁸ Los datos en su actualización de agosto de 2008, están disponibles en Internet al <http://atlas.resdal.org/> consulta realizada 10-11-2009.

Sin embargo, toda la región latinoamericana dedica sólo el 1,32% de su PBI a gastos de Defensa; además, el 66,55% del total del presupuesto se destina a gastos en personal. La región ocupa un lugar muy lejano en el ranking mundial de los presupuestos de defensa.

Cuando se considera la calidad del armamentismo adquirido, es notable la actualización tecnológica de las compras chilenas -incluyendo 8 fragatas holandesas e inglesas, 200 tanques alemanes y 46 aviones F-16; colombianas -13 aviones de combate Kfir, 24 Super Tucano y más de 20 helicópteros; y venezolanas -24 aviones Su 30MK2, 3 submarinos y 50 helicópteros comprados a Rusia. Tema aparte es la decisión de Brasil de modernizar su armamento incluyendo el desarrollo de su flota de submarinos en un acuerdo de cooperación firmado con Francia el 23 de diciembre de 2008.

Con la excepción de Venezuela que vincula explícitamente la compra de armas a Rusia a una hipótesis de conflicto con Estados Unidos, los demás países latinoamericanos, oficialmente descartan el clásico dilema de seguridad y explican sus decisiones en términos de modernización. El argumento es válido y aceptable en la medida en que la necesidad de actualización de los armamentos se averigua empíricamente. Pero según se desarrolló en las partes anteriores de este trabajo las justificaciones aún con argumentos empíricamente averiguables no permiten evaluar el impacto de las transferencias de armas en el equilibrio de poder. Se precisa, por lo tanto, un análisis sistémico y la aplicación del esquema desarrollado en la sesión anterior para un mejor abordaje a la cuestión.

En lo que sigue abordaremos el análisis del rearme en Sudamérica considerando los tres elementos del esquema propuesto: la estructura del equilibrio de poder global, regional y bilateral, así como el cálculo estratégico que implica; los actores involucrados en la compra de armas, incluyendo estados y sectores relevantes, sus motivaciones, percepciones de amenaza e intereses; y las políticas públicas, más particularmente esquemas institucionales regionales de regulación. Cabe precisar que el carácter dinámico del esquema analítico que resulta de la vinculación e interacción de los elementos dificulta, si no hace irrelevante, la consideración separada de cada uno de estos elementos. El análisis, por lo tanto, empezará con un esfuerzo de esquematización pero terminará inevitablemente teniendo un carácter dinámico.

Con respecto a la estructura del equilibrio de poder en el ámbito global, regional y bilateral en la cual estas transferencias se hacen se destaca primero el orden unipolar con el predominio de Estados Unidos; segundo, una potencia emergente -Brasil que, además, es líder regional en Sudamérica tanto por invitación o por *default* pese al rechazo de ese rol de parte de Brasilia; y, notables asimetrías de poder en las relaciones bilaterales entre los países de la región.

Los principales actores involucrados en el proceso de rearme son los estados. No se debe, sin embargo, desestimar la importancia de los actores no-estatales, especialmente el crimen organizado protagonista en el tráfico de armas a menudo con la complicidad de actores estatales y casi siempre aprovechando la ausencia de controles y sistemas de controles estatales inter-estatales. El caso paradigmático en Sudamérica es evidentemente Colombia con la presencia de un movimiento insurgente de casi medio siglo de presencia fuertemente involucrado en el narcotráfico. Pero Colombia no es un caso aislado; más aún, el caso colombiano no se explica independientemente del efecto de derrame regional que la dinámica de armas y seguridad tiene y afecta el equilibrio de poder.

Las políticas públicas, finalmente, remiten en primer lugar a los ámbitos nacionales donde se toma y se implementa la decisión de adquisición o transferencia de armas. Los sectores e intereses involucrados, el esquema institucional, el grado de transparencia y los mecanismos de control son las variables que nos permiten entender y evaluar las políticas públicas nacionales en torno de la adquisición y transferencia de armas. Pero el análisis de las políticas públicas nacionales dicen poco y nada sobre la dinámica internacional de la transferencia de armas si no se considera por un lado el impacto que tienen en el ámbito regional, y, por el otro, la existencia o no de instancias inter-estatales o supranacionales que estas políticas públicas nacionales deberían tomar en cuenta.

Cada uno de estos elementos precisa un análisis cuantitativo y cualitativo separado que trasciende los límites del presente estudio. No obstante, con el mínimo de datos estadísticos disponibles, el esquema analítico nos permite por lo menos conceptualmente revelar la dinámica que vincula los tres elementos y sacar conclusiones inmediatas sobre la caracterización del rearme en la región.

El predominio de Estados Unidos como única superpotencia mundial, así como su política de búsqueda de hegemonía en las Américas, es el argumento -ya público- de rearme para Venezuela que teme una agresión militar de parte Washington. Pero también se ha devenido preocupante para Brasil desde que la reactivación de la Cuarta Flota en 2008 y la firma de un acuerdo con Colombia el año siguiente para utilizar las bases de ese país explicitaron una proyección de poder en el Atlántico Sur, y, por lo tanto, motiva la adquisición de armas sin plantear abiertamente ningún escenario de confrontación o competencia con la superpotencia. Se trata, en las palabras del ex Ministro de Planeamiento de Brasil, Roberto Mangabeira Unger, de construir un “escudo de defensa”. Pero pocos tienen la ilusión de equilibrar la proyección de poder de Estados Unidos, o romper su puja hegemónica en la región; ni siquiera los rusos a quienes el presidente venezolano les ofreció una base naval que Moscú declinó aún cuando la propuesta se formuló después de su guerra contra Georgia en agosto 2008.

El flujo de las armas rusas en la región remite más al interés económico de Moscú que al supuesto estratégico en el sentido de proyección de poder y confrontación a Estados Unidos. A cambio, los flujos de armas desde Estados Unidos a América Latina en general y Sudamérica en particular, sean transferencias legales o flujos ilícitos, podrían alterar la estabilidad regional si, sobre todo, se vincularan a políticas de seguridad específicas como la “guerra contra las drogas”. El tráfico de armas desde Estados Unidos a México mientras que la cocaína que hace el camino al revés es el ejemplo más notorio de la desestabilización interna a causa de la violencia de las armas de fuego.

El rol de liderazgo que le toca a Brasil ejercer no parece influir como factor en las decisiones de adquisición de armas. Al contrario, por ser un liderazgo que se ejerce tanto por default así como por invitación ha podido crear las condiciones que, en principio, descartan el dilema de seguridad en la dinámica de la política regional. La “zona de paz” sudamericana que se formuló desde la academia para designar una situación de ausencia de guerras se ha incluido en los discursos oficiales generando un compromiso regional con la necesidad de evitar que los procesos de seguridad, incluyendo la compra de armas, se transformen en dilemas de seguridad. Evidentemente, Brasil no siempre tiene éxito en evitar el *free-riding* en el esquema de la integración regional donde el ámbito bilateral todavía es predominante a la hora de decidir los instrumentos de actuación/intervención en los conflictos que se presentan.

En cuanto a la realidad bilateral, es notable una persistente asimetría entre los países. ¿Podría el rearme ser motivado por el equilibrio bilateral? Durante la Guerra Fría la pregunta era relevante por dos razones. La primera era por la persistencia de las tensiones por las hipótesis de conflicto entre reclamos territoriales, ajustes fronterizos o extensiones marítimas particularmente en los casos Chile-Argentina, Perú-Chile, Bolivia-Chile y Perú-Ecuador. La segunda razón era relevante a la competencia por el liderazgo regional entre Argentina y Brasil, dos países que, además, habían creado sus propias estructuras de industria militar.

Después de la derrota argentina en las Malvinas y el regreso de la democracia, las hipótesis de conflicto se dismantelaron en la subregión del Cono Sur –Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay; el acercamiento argentino-brasileño –que había comenzado ya en 1979–, a su vez, evolucionó para transformarse en un proceso de integración, Mercosur, quitándole a la competencia por el liderazgo regional su sentido de ser. El concepto mismo de “equilibrio de poder”, por lo tanto, desapareció del uso oficial, y, de alguna forma, dejó de ser útil para explicar, entre otras, las decisiones de compra de armas así como a las reacciones a ellas. De modo que si por un lado la asimetría en términos de cantidad y calidad en la compra de armas es una realidad, el discurso político no parece reflejar preocupación por el desequilibrio de poder. No quiere decir que las preocupaciones, sobre todo en el caso de la Argentina y Chile, estén totalmente ausentes, o las decisiones de compra de armas de un lado u otro no genere por lo menos cuestionamientos que, sin embargo, casi siempre se descalifican oficialmente. La razón de esta despreocupación quizá se encuentre fundamentalmente en la baja presupuesta de Defensa de la Argentina; y, por lo tanto, cabría ver si en el caso en que la Argentina también decida aumentar su presupuesto de Defensa en forma proporcional y dedicar buena parte a la compra de mayor cantidad de armas con mejores calidades y más poder de fuego, la despreocupación de parte de Brasil y Chile se mantendrá o no. Pues si fuese así, entonces se confirmaría el progreso en el Cono Sur hacia la emergencia de una comunidad de seguridad, y el carácter obsoleto para la región del dilema de seguridad.

La situación en la región andina resultó distinta, y, a la vez, paradójica. Pues por un lado, y a diferencia del Cono Sur, el fin de la Guerra Fría no trajo el dismantelamiento de las hipótesis de conflicto, al contrario Perú y Ecuador se enfrentaron en la Guerra del Cóndor en 1995. Por el otro, sin embargo, el Pacto Andino significó un proceso de integración subregional aunque no en las mismas características que el proceso del Mercosur. Más aún, el episodio de la intervención militar de Colombia en Ecuador en marzo de 2008 y las tensiones entre estos dos países por un lado y entre Colombia y Venezuela por el otro demuestran una renovada dinámica de dilema de seguridad. En ninguno de los dos casos, sin embargo, el rearme con el supuesto de equilibrio de poder tiene un carácter estrictamente bilateral por el factor interviniente de la alianza estratégica de Colombia y Estados Unidos en principio por la “guerra contra las drogas”. De hecho, como más arriba ya se mencionó, el discurso de Caracas, aunque fuese por motivos funcionales a la justificación del proceso de rearme, apunta a Estados Unidos como mayor fuente de amenaza para Venezuela. Por otra parte, la persistencia de la hipótesis de conflicto entre Chile y Perú y las ocasionales tensiones que aparecen de vez en cuando, es el caso más relevante de la preocupación por el equilibrio de poder bilateral que motivaría la decisión de compra de armas.

Finalmente, ¿se puede hablar de una preocupación por el equilibrio de poder en el proceso de rearme en Sudamérica en el fenómeno de por un lado la emergencia del liderazgo regional de Brasil, y, por el otro, la iniciativa de Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA)? En otras palabras, ¿habrá una competencia para el liderazgo regional entre

Venezuela y Brasil en la forma en que hubo en su tiempo una competencia entre Argentina y Brasil que explique el rearme por motivos de equilibrio de poder? Negar un eventual impacto recíproco de iniciativas a veces convergentes y otras divergentes de liderazgo sería ingenua. Pero tampoco están los elementos para traducir esta competencia en claves de rivalidad que motiva el rearme en función de un equilibrio de poder. La competencia venezolana-brasileña de liderazgo regional, en otras palabras, se expresa más bien en el ámbito diplomático y, de toda manera, en forma no-pública, y no en el ámbito militar-estratégico.

En cuanto a las políticas públicas, cabría destacar tres factores cuyo estudio podría ser relevante para el análisis del impacto de la transferencia de armas en el equilibrio de poder en Sudamérica.

El primer factor es el ámbito nacional de cada actor y la relevancia del sector militar en el proceso de toma de decisión en el área de compra y venta de armas. El caso chileno, en este sentido, sea probablemente el más paradigmático con la Ley del Cobre y su importancia para entender la adquisición de armas.⁶⁹ No significa, por supuesto, que explique ni la cantidad y ni la calidad de armas que se compran, y menos sea una garantía de que el potencial poder de fuego de estas adquisiciones deje de ser un motivo de preocupación objetiva para los vecinos. Pero no cabe duda de que un cambio interno de la mencionada ley tendría su impacto en el proceso de adquisición de armas en Chile y, a su vez, modificaría el análisis de la vinculación entre transferencia de armas y equilibrio de poder en Sudamérica.

En el ámbito interno-nacional, otro factor a tener en cuenta en la dinámica de la transferencia de armas es el impacto de algún industrial-militar. La producción de armas, evidentemente, genera un interés económico en el proceso de transferencia de armas y afectaría el equilibrio de poder. Brasil es por ahora el único país con una industria militar competente; pero la instalación de fábricas de montaje de armas rusas en Venezuela podría eventualmente generar cierta competencia entre ambos países. Luego de su desmantelamiento en los 1990s, la industria militar argentina ha vuelto en la agenda oficial con el proyecto de modernización de las Fuerzas Armadas. Sin embargo es poco probable que se transforme en un factor influyente en el corto plazo tanto por la falta de inversiones adecuadas así como la cautela oficial argentina de cualquier sospecha de militarización que podría generar.

Por otra parte, la dimensión estratégica de la integración regional ha apostado en una estrecha cooperación en el área de la industria militar, un hecho que se refleja en distintos proyectos argentino-brasileños vigentes o en negociación. Si se profundiza esta cooperación que en su expresión más acabada podría significar la emergencia de un complejo industrial-militar regional tendría un efecto inverso al equilibrio de poder en el sentido en que una industria militar común podría generar intereses por la cooperación más que la búsqueda de equilibrio de poder.

El segundo factor es el tráfico, o transferencia, de armas a actores no-estatales y su impacto sobre el equilibrio de poder. Se trata más precisamente del narcotráfico tanto en su forma de insurgencia armada como carteles de droga. El control territorial, la disputa por las rutas y la inevitable confrontación con los aparatos de seguridad del Estado del narcotráfico mantiene alta la demanda de armas. El tráfico es en general la forma en que el narcotráfico adquiere

⁶⁹ La Ley Reservada del Cobre es una norma que permite que las Fuerzas Armadas chilenas financien sus gastos con recursos provenientes del cobre equivalentes al 10% de las ventas brutas de CODELCO (la Corporación estatal del Cobre). Fue un mecanismo impuesto durante la dictadura de Pinochet.

sus armas. Pero desde el involucramiento del entonces hombre fuerte del gobierno peruano de Alberto Fujimori, Vladimiro Montesinos, en el tráfico de armas a las FARC en 2000 hasta la aparición de armamento militar argentino en las favelas de Rio de Janeiro en 2003 y las acusaciones del gobierno colombiano de Álvaro Uribe a Venezuela como fuente de armas para los insurgentes, el rol oculto de agentes estatales en la transferencia de armas a actores no-estatales no puede descartarse completamente del análisis del impacto de estas transferencias sobre las percepciones de amenazas y, por lo tanto, el equilibrio de poder y las hipótesis de conflicto. Por otra parte, la “guerra contra las drogas” es la motivación principal de la ayuda militar estadounidense a Colombia. El narcotráfico, por lo tanto, aún indirectamente, es un factor a considerar cuando se trata de pesar el impacto de la transferencia de armas en el equilibrio de poder. Así, aunque la “guerra contra las drogas” fuese el motivo principal de la ayuda estadounidense a Colombia nunca va a dejar de generar sospechas en Venezuela de que en realidad no se trata más que de un ocultamiento de las verdaderas intenciones de Washington de agresión contra Caracas.

El tercer factor, finalmente, en las políticas públicas en el área de transferencia de armas son las medidas interestatales que atenúan que el rearme de cualquier país se traduzca en términos de desequilibrio de poder. Como se ha mencionado más arriba, el desmantelamiento de las hipótesis de conflicto es el primer paso en el ámbito bilateral para generar políticas públicas inter-estatales que apunten primero a la consolidación de las medidas de confianza, segundo a la cooperación y, tercero, al progreso hacia instancias transnacionales que abran espacio para la emergencia de comunidades de seguridad. En este sentido, el proceso de cooperación más avanzado se encuentra en el Cono Sur, mientras en la subregión andina el paso de desmantelamiento de las hipótesis de conflicto todavía no se ha concretado. La dimensión estratégica de UNASUR como proceso de integración regional podría sugerir un primer paso hacia un progreso concreto en el sentido de la formación de una comunidad de seguridad. La creación del Consejo Sudamericano de Defensa consolida aún más este supuesto. No obstante, en el tema específico de la transferencia de armas persisten todavía los obstáculos de trascender las medidas de confianza mutua o la mera cooperación en materia de defensa y seguridad. Con la excepción de los todavía embrionarios proyectos de la fuerza binacional de paz chileno-argentina Cruz del Sur y la cooperación industrial argentino-brasileña, los miembros de la UNASUR no parecen predispuestos en delegar mayor soberanía para generar políticas comunes.

Conclusión: la necesidad de institucionalizar un mecanismo de concertación regional

El rearme en Sudamérica es un hecho que surge a la vista en las estadísticas de adquisición de armas. Estas adquisiciones que se hacen en forma muy asimétrica podrían generar preocupaciones por el equilibrio de poder, sino percepción de amenazas, y, por ende, desencadenar una dinámica típica de dilema de seguridad. La realidad sudamericana, sin embargo, desafía un análisis en la racionalidad propia del orden wesfaliano; y la relación entre las transferencias de armas y de su impacto en el equilibrio de poder no puede circunscribirse en la lógica del juego a suma cero. Se debe considerar en primer lugar un proceso de regionalización del equilibrio de poder con la emergencia del liderazgo regional en Sudamérica de Brasil que lejos de generar dilemas de seguridad es más bien aceptado como un factor estabilizador. En otras palabras, la emergencia de Brasil como potencia es una de las explicaciones del rearme en América Latina sin que, en principio, signifique una amenaza proveniente de un creciente desequilibrio de poder.

La transferencia de armas sin embargo parece vincularse a consideraciones de equilibrio de poder en el ámbito bilateral primero por la peculiar proyección de poder de Estados Unidos y su alianza con Colombia en base a la “guerra contra las drogas”, y luego, en menor visibilidad, por la persistencia de las hipótesis de conflicto en la subregión andina. Pese a la postura de Venezuela que ha declarado como amenaza a su seguridad nacional la presencia estadounidense en Colombia, el rearme en Sudamérica no persigue el fin de equilibrar el poder con Washington. Aún cuando en la retórica oficial de Brasil y Argentina no se oculte la preocupación por la creciente presencia militar estadounidense en la región, y, más específicamente, en Colombia, se premia la prudencia.

El proceso de integración regional con una dimensión estratégica que UNASUR es, y sobre todo la creación del Consejo Sudamericano de Defensa, constituye un paso importante para neutralizar consideraciones de equilibrio de poder en las decisiones de adquisición de armas. En su entendimiento más elemental, UNASUR puede eventualmente generar un ámbito de cooperación y confianza mutua que, precisamente, descartarían consideraciones propias al equilibrio de poder. Sin embargo, en el ámbito de UNASUR todavía no se observan tendencias hacia la institucionalización de la cooperación en materia de defensa y seguridad y medidas de confianza mutua. En otras palabras, no hay prácticas diplomáticas, y menos mecanismos, de concertación regional en la adquisición de armas para evitar que las asimetrías de las transferencias afecten la estabilidad interna de la región y que esta última pueda determinar su lugar estratégico en la arena internacional.

La creación de una instancia de concertación diplomática en el seno del Consejo Sudamericano de Defensa para discutir los presupuestos militares e informar con anticipación a los socios de UNASUR de las intenciones de adquisición de armas y contestar, si se pida, a distintas preocupaciones para evitar malentendidos o interpretaciones equivocadas podría ser un primer paso en términos de una práctica de las predisposiciones de cooperación y de generación de medidas de confianza mutua frecuente en la retórica de la integración. La práctica de la concertación, si se realiza en forma sistematizada, expresa voluntad de transparencia y predisposición a considerar observaciones sin generar compromisos de ceder en soberanía. Un paso más institucionalizado sería la creación de un registro regional de adquisición de armas siguiendo el modelo de la Organización de las Naciones Unidas con el aporte voluntario de los miembros de UNASUR. El carácter de aporte de datos voluntario asegura la persistencia de la soberanía pero su implementación demuestra el grado de confianza hacia los socios de la integración.

Bibliografía

- Brams, Steven J. and D. Marc Kilgour. 1988. *Game Theory and National Security*. New York, NY: Basil Blackwell Inc.
- Broers, Michael. 2008. The Concept of 'Total War' in the Revolutionary-Napoleonic Period. *War in History* 15 (3), pp. 247-268.
- Buzan, Barry, y Ole Waever. 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Corera, Gordon. 2006. *Shopping for Bombs. Nuclear Proliferation, Global Insecurity and the Rise and Fall of the A. Q. Khan Network*. New Yprk, NY: Oxford University Press.
- Dunn, David. 2008. En *Arms and Disarmament in Diplomacy* eds. Keith Hamilton, Edward Johnson. En *Arms Control. Cooperative Security in a Changing Environment* ed. Jeffrey Larsen.
- Hamilton, Keith, Edward Johnson, eds. 2008. *Arms and Disarmament in Diplomacy*. Portland, OR: Valentine Mitchell.
- Herz, John H. 1951. *Political Realism and Political Idealism. A Study in Theories and Realities*. Chicago: University of Chicago Press.
- Husbands, Jo L. 2002. Conventional Weapons.
- Jervis, Robert. 1978. "Cooperation Under Security Dilemma." *World Politics*, vol. 30, n. 2 (January), pp. 167-174.
- Larsen Jeffrey A. ed. 2002. *Arms Control. Cooperative Security in a Changing Environment*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Laurance, Edward J. 1992. *The International Arms Trade*. New York: Lexington Books.
- Maoz, Zeev. 2003. The Mixed Blessing of Israel's Nuclear Policy. *International Security*, vol. 28, n. 2 (Fall), pp. 44-77.
- Neilson, Keith. 2008. Arms Control and the Anglo-Soviet Naval Agreement of 1937. En *Arms and Disarmament in Diplomacy* eds. Keith Hamilton, Edward Johnson.
- Nexon, Daniel H. 2009. The Balance of Power in the Balance. *World Politics* 61. N. 2 (April).
- Nicholson, Michael. 1997. *Rationality and the Analysis of International Conflict*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Otte, T. G. 2008. 'What we desire is confidence': The Search for an Anglo-German Naval Agreement, 1909-1912. En *Arms and Disarmament in Diplomacy* eds. Keith Hamilton, Edward Johnson.
- Perruci, Gamaliel, Jr. 1991. "The Paradox of National Insecurity: Brazil as a Middle Power in the International Arms Trade System." (tesis de Ph.D., University of Florida).
- Polanyi, Karl. 2001. *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, MA: Beacon Press.
- Schelling, Thomas C. 1966. *Arms and Influence*. Hew Haven: Yale University Press.
- Sharp, Alan. 2008. Mission Accomplished? Britain and the Disarmament of Germany, 1918-1923. En *Arms and Disarmament in Diplomacy* eds. Keith Hamilton, Edward Johnson.
- Stone, Glyn. 2008. Britain and the Provision of Arms to Finland, 1936-1940. En *Arms and Disarmament in Diplomacy* eds. Keith Hamilton, Edward Johnson.
- Waltz, Kenneth N. 1988. *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Watson, David. 2008. French Assistance to Russian Armament Production, 1914-1917. En *Arms and Disarmament in Diplomacy* eds. Keith Hamilton, Edward Johnson.

ELABORACIÓN DE UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Urge alcanzar un acuerdo mundial amplio que fortalezca los controles sobre las transferencias internacionales de armas. El constante suministro no reglamentado de armas a zonas donde es probable que se empleen para infringir el derecho internacional humanitario demuestra que los controles actuales están lejos de ser adecuados. Observaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Introducción

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) viene haciendo llamamientos a favor de la adopción de normas más estrictas en relación con las transferencias internacionales de armas militares desde finales del decenio de 1990. A través de su labor humanitaria en unos 80 países, el CICR ha comprobado que la disponibilidad no reglamentada y el uso indebido generalizado de las armas facilitan las infracciones del derecho internacional humanitario (DIH) y conducen al deterioro de la situación de las personas civiles durante los conflictos armados y otras situaciones de violencia. La proliferación de armas entre una gran variedad de nuevos actores también ha tenido repercusiones directas en la capacidad del CICR de cumplir su cometido, consistente en asistir a las víctimas de guerra y promover el respeto del DIH.

Las preocupaciones de índole humanitaria que plantea la disponibilidad no reglamentada de armas se documentaron en el informe del CICR “La disponibilidad de las armas y la situación de la población civil en los conflictos armados”, publicado en 1999. Desde entonces, las conclusiones del estudio han sido confirmadas por numerosos otros estudios realizados por diferentes institutos de investigación, organismos de las Naciones Unidas y ONG. Lamentablemente, la experiencia directa del CICR en situaciones de conflicto armado y de violencia en todo el mundo demuestra que, a pesar de la creciente atención que se ha prestado al problema de la disponibilidad no reglamentada de armas durante los últimos diez años, los esfuerzos realizados no han tenido, hasta ahora efectos significativos sobre el terreno.

El costo humano de las transferencias no reglamentadas de armas

En los conflictos armados contemporáneos, se han generalizado las infracciones del derecho internacional humanitario. Las personas civiles llevan la peor parte de la violencia, ya que no sólo quedan atrapadas en el fuego cruzado entre las partes beligerantes, sino que, a menudo, son blanco de ataques deliberados. Las mujeres son sometidas a agresiones sexuales, los niños son reclutados por la fuerza e incorporados a las fuerzas armadas o en grupos armados para que participen en los enfrentamientos, y comunidades enteras se ven obligadas a huir de sus hogares bajo amenazas de agresión. En numerosos contextos, las condiciones de seguridad se deterioraron tanto para los actores locales como para las organizaciones internacionales que prestan ayuda humanitaria. Por consiguiente, las

numerosas personas civiles que dependen de la ayuda humanitaria deben sobrevivir en una situación aún más precaria.

El acceso cada vez más fácil a armas de alta letalidad en las zonas de conflicto no sólo facilita las infracciones del DIH, sino que agrava sus consecuencias. Mientras que un solo tiro disparado con una escopeta normal contra un mercado lleno de gente sería un incidente criminal, disparar docenas de balas con un arma automática o un mortero hacia el mismo mercado puede transformar el incidente en una masacre. Por desgracia, estos incidentes se han tornado tan familiares que parecen inevitables tanto para el público como para los responsables de adoptar decisiones.

Sin embargo, esos incidentes pueden prevenirse, y los Estados tienen tanto la responsabilidad como la oportunidad de hacerlo. Es evidente que ninguna medida puede, por sí misma, impedir que las armas se usen para infringir el DIH. No obstante, el establecimiento de controles estrictos sobre las transferencias de armas, a fin de evitar su creciente proliferación, es un elemento indispensable de la solución. Si no se adoptan medidas eficaces en este ámbito, difícilmente se podrá reducir el uso indebido de armas sobre el terreno. Y el precio de la inacción es alto, en términos de sufrimiento humano, de descalabro social y económico, y de la responsabilidad de la intervención en los casos en que la comunidad internacional decide actuar.

La necesidad de un tratado internacional sobre el comercio de armas

En las últimas décadas, los Estados han adoptado prohibiciones y limitaciones de amplio alcance en relación con la transferencia de armas químicas, biológicas y nucleares, sistemas de misiles y ciertos componentes de esas tecnologías. Sin embargo, las que causan la mayor parte de las muertes y heridas en los conflictos contemporáneos son las armas convencionales: rifles de asalto, granadas, minas, bombas, cohetes y misiles. Pero, hasta hace poco, la transferencia de armas convencionales no había recibido mayor atención a nivel mundial.

El CICR ha exhortado a los Estados a elaborar controles estrictos sobre la transferencia de armas convencionales a nivel nacional, regional y global. También ha promovido la adopción de criterios específicos para las transferencias de armas, con miras a evitar que éstas caigan en manos de quienes probablemente las empleen para infringir el DIH. En los últimos años, el CICR ha visto con satisfacción los importantes avances logrados en este sentido a nivel regional. Ahora, numerosos instrumentos regionales incluyen una lista de criterios que se han de tener en cuenta antes de autorizar ciertas transferencias de armas, en particular de armas pequeñas y ligeras.

Sin embargo, los criterios regionales sobre la transferencia de armas varían, y no todas las regiones han adoptado compromisos en esta materia. A nivel nacional, los criterios en que se basan las decisiones sobre la transferencia de armas son aún más dispares y casi nunca reflejan plenamente todas las obligaciones asumidas por los Estados conforme al derecho internacional.

Esta situación pone de manifiesto la necesidad de establecer normas mundiales comunes en este ámbito, a fin de que los Estados apliquen enfoques coherentes a la hora de tomar decisiones relativas a la transferencia de armas. Por estos motivos, el CICR es firme partidario de la elaboración de un tratado en el que se definan normas comunes sobre la

transferencia de armas, basadas en la responsabilidad de los Estados conforme al derecho internacional en general y el derecho internacional humanitario en particular. Acogemos con satisfacción la adopción de la resolución 61/89 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que impulsa dicha iniciativa.

Parámetros para un tratado sobre comercio de armas: obligaciones del derecho internacional humanitario aplicables a la transferencia de armas convencionales.

En nuestra opinión, un tratado sobre el comercio de armas debería, como mínimo, reflejar las obligaciones jurídicas existentes de los Estados en relación con las transferencias de armas. En particular, el CICR instaría a todos los Estados a incorporar adecuadamente en el tratado las responsabilidades que les incumben conforme al DIH. Esta rama del derecho, que rige el uso de las armas en los conflictos armados y protege a las víctimas de la guerra, es un aspecto particularmente pertinente en el proceso de adopción de decisiones relativas a la transferencia de armas, municiones y otros materiales militares. En el marco del DIH, también se imponen a los Estados varias obligaciones directamente aplicables a las transferencias de armas. El presente informe refiere únicamente a las obligaciones relativas a las armas convencionales.

En primer lugar, el DIH contiene ciertas prohibiciones o limitaciones explícitas a las transferencias de armas convencionales, que surgen de obligaciones establecidas en tratados específicos. Se impone a los Estados partes en dichos tratados la prohibición de transferir o la exigencia de transferir de modo controlado las siguientes armas:

- Ciertos tipos de minas terrestres, conforme al Protocolo II enmendado de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales.
- Armas láser cegadoras, conforme al Protocolo IV de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales.
- Minas terrestres antipersonal, conforme a la Convención de 1997 sobre la prohibición de las minas antipersonal.

En segundo lugar, una de las normas fundamentales del DIH es la prohibición del uso de armas que, por su naturaleza, causan lesiones superfluas o sufrimientos innecesarios y de armas que, por su naturaleza, causan efectos indiscriminados. Son éstas normas universalmente aceptadas y vinculantes para todos los Estados. El uso de armas específicas se ha prohibido sobre la base de esos principios (por ejemplo, las balas que se hinchan o explotan). Aun cuando estos tratados no prohíben específicamente la transferencia de esas armas, permitir la transferencia de armas prohibidas sería un acto incompatible con el deber de los Estados de velar por el respeto del DIH. El mismo argumento podría aplicarse a la transferencia de armas que, aunque no estén reglamentadas por un convenio específico, se considerarían prohibidas en función de esas normas fundamentales.

Con todo, en última instancia, la mayoría de las transferencias de armas se relacionan con armas que no están específicamente restringidas o prohibidas por el DIH. En estos casos, los Estados deben, sin embargo, tener en cuenta la forma en que probablemente sean utilizadas las armas que transfieren.

Aunque el derecho internacional permite a los Estados adquirir armas por razones de seguridad, conforme al artículo 1 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo adicional I, todos los Estados tienen también la solemne obligación de "respetar y hacer respetar" el derecho humanitario. Los Estados no sólo deben respetar el DIH; también tienen la responsabilidad de "hacer respetar" el DIH por los demás. Por lo general, se interpreta que este precepto impone a terceros Estados no involucrados en un conflicto armado la responsabilidad de abstenerse de alentar a una de las partes en un conflicto armado a infringir el DIH y de realizar actos susceptibles de coadyuvar a tales infracciones, así como la obligación de adoptar las medidas necesarias para poner fin a las infracciones.

Dado que las armas militares se transfieren con el propósito de permitir al receptor participar en un conflicto armado, las transferencias deben examinarse a la luz de la obligación de los Estados de hacer respetar el derecho humanitario. Los Estados que producen y exportan armas pueden considerarse particularmente influyentes con respecto a "hacer respetar" el DIH, debido a su capacidad de proporcionar los medios que permiten cometer las infracciones, o rehusarse a hacerlo. En consecuencia, deben actuar con suma cautela para asegurarse de que las armas transferidas no se vayan a utilizar para cometer infracciones graves del DIH.

Los Estados partes en los Convenios de Ginebra afirmaron esta responsabilidad en la XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en diciembre de 2003. En el Programa de Acción Humanitaria adoptado por la Conferencia, los Estados partes en los Convenios de Ginebra se comprometieron a que "el respeto del derecho internacional humanitario sea uno de los criterios fundamentales, sobre los cuales se evalúan las decisiones relativas a la transferencia de armas". Se alentó a los Estados partes a incorporar esos criterios tanto en las leyes y políticas nacionales como en las normas regionales y mundiales.

El CICR considera que, a fin de reflejar cabalmente las obligaciones que el DIH impone a los Estados, toda norma internacional que se adopte en el futuro sobre la transferencia de armas debe estipular la exigencia de evaluar si el receptor de las armas respeta el derecho humanitario, y la obligación de no transferir las armas si es probable que se usen para cometer infracciones graves del DIH.

El número de instrumentos regionales y de leyes y reglamentos nacionales relativos a la transferencia de armas en los que se han incorporado los criterios del DIH es cada vez mayor. Entre ellos, figuran documentos adoptados por la OSCE, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, la OEA y el Sistema de Integración Centroamericana. Una disposición similar debería constituir un elemento fundamental de cualquier tratado sobre comercio de armas que se elabore en el futuro.

Conclusión

Urge alcanzar un acuerdo mundial completo que fortalezca los controles sobre las transferencias internacionales de armas. El constante suministro no reglamentado de armas a zonas donde probablemente se empleen para infringir el derecho internacional humanitario demuestra que los controles actuales están lejos de ser adecuados. Mientras no se establezcan controles más estrictos, el costo humano de las transferencias no reglamentadas de armas probablemente seguirá aumentando, dado que cada vez más armas terminarán en

manos de quienes las emplean para cometer atrocidades, infringir el derecho internacional humanitario y los derechos humanos, sembrar el terror y perpetrar otros crímenes.

Es preciso adoptar normas internacionales detalladas, que establezcan requisitos concretos para la toma de decisiones relacionadas con la transferencia de armas. Dichos requisitos deben reflejar cabalmente las obligaciones de los Estados conforme al derecho internacional, en particular el derecho internacional humanitario.

En particular, el tratado sobre el comercio de armas debe contener las siguientes disposiciones:

- El requisito de no transferir armas o municiones que probablemente se empleen para cometer infracciones graves del derecho internacional humanitario.
- El requisito de no transferir armas o municiones cuyo uso esté prohibido.
- El requisito de no transferir armas o municiones que, por su naturaleza, pueden causar lesiones superfluas o sufrimientos innecesarios o causar efectos indiscriminados.
- Una referencia a las prohibiciones existentes a la transferencia de armas específicas.

Los Gobiernos tienen la responsabilidad de no transferir armas si consideran que podrían utilizarse para infringir el derecho internacional humanitario. Pero, para el CICR, esto es más que una mera cuestión jurídica. La responsabilidad moral que incumbe a los Estados que transfieren armas es igualmente importante, precisamente porque los actos de esos Estados pueden hacer una diferencia. Esa responsabilidad consiste en no proporcionar los medios con los que se cometen las infracciones y en contribuir a la protección de la población civil. Mediante el establecimiento de controles estrictos sobre las transferencias de armas, que sean comunes a todos los Estados, los Gobiernos pueden impedir que las armas lleguen a las manos de quienes las usan para infringir las normas que los propios Estados han creado. Al hacerlo, también pueden fortalecer la base necesaria para la reconstrucción posterior a los conflictos, el imperio de la ley y la paz duradera en numerosas regiones del mundo.

DISEÑANDO Y APLICANDO ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS PARA UN TRATADO DE COMERCIO DE ARMAS

Clare da Silva

Introducción

El avance de las negociaciones sobre un Tratado de Comercio de Armas (TCA) puede ser visto como un cambio en cuanto a cómo la comunidad internacional define y aborda desafíos comunes a la seguridad. En ciertas instancias, el foco se ha desplazado desde un marco de seguridad Estado-céntrico hacia un marco más humanitario, o humano-céntrico. Esto puede ser visualizado, por ejemplo, en la adopción de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal y en la más reciente Convención sobre Municiones en Racimo. En estos casos, el valor de producir y utilizar minas antipersonales o municiones en racimo fue sobrepasado por la necesidad humanitaria de prohibir este tipo de armas. Del mismo modo, la iniciativa del Tratado de Comercio de Armas (TCA) deriva del reconocimiento global cada vez mayor sobre la necesidad de vincular un tratado internacional de armas con estándares contemporáneos humanitarios y de Derechos Humanos, al igual que con las responsabilidades legales de los Estados bajo esos estándares. Este desplazamiento abre la posibilidad de una amplia regulación del comercio de armas enfocándose en los Derechos Humanos de víctimas potenciales de transferencias ilegales o irresponsables de armas.

Uno de los principales objetivos del TCA es establecer un comercio de armas convencionales y municiones más responsable y legal.⁷⁰ Para alcanzar este objetivo, las consideraciones sobre las obligaciones de los Estados bajo las normas internacionales de derechos humanos deben ser centrales en las discusiones y componer el núcleo del marco narrativo de un TCA.

Este trabajo se enfocará en la relación entre las normas internacionales de derechos humanos y las autorizaciones de los Estados para el comercio de armas. Está compuesto por tres secciones: la primera es una breve descripción general del marco conceptual de un TCA; la segunda explica cómo las normas y prácticas del derecho internacional existente proveen una base legal para incluir estándares de Derechos Humanos dentro de un TCA; y la tercera propone un estándar de Derechos Humanos viable para las transferencias de armas dentro de un TCA y provee la base de una metodología para su aplicación práctica.

I. Marco conceptual para un Tratado sobre Comercio de Armas

Un TCA centralizaría la regulación del comercio internacional de armas en un sólo tratado; se enfocaría en las transferencias transfronterizas de armas convencionales y municiones; y se aplicaría por igual a todos los Estados involucrados en cualquier instancia de la cadena de transferencia. La responsabilidad primaria de establecer e implementar un sistema efectivo y responsable para controlar las ventas y transferencias de armas convencionales se encuentra

⁷⁰ "Armas Convencionales y Municiones" incluye: equipo militar, armas pesadas; armas pequeñas y ligeras; partes y componentes de la misma; conocimientos o tecnología incluyendo el apoyo logístico y financiero para tales transferencias; equipo paramilitar; productos de doble uso (dual-use goods) para propósitos militares, de seguridad y policiales; municiones incluyendo balas y explosivos; intercambio de conocimiento o tecnología entre países. El Acuerdo de Wassenaar entre los principales estados exportadores de armas tiene la lista de mayor desarrollo técnico sobre definiciones de armas convencionales.

en los Estados. El mecanismo más efectivo de controlar el comercio de armas es a través de sistemas nacionales fuertes de exportación, importación y transferencias. En este sentido, un TCA establecerá estándares y procedimientos que los Estados Parte deberán incluir en sus sistemas legales de licencia y autorización de transferencias internacionales de armas. Así, los Estados se verán obligados a autorizar, monitorear y prevenir efectivamente las transferencias de armas de acuerdo a normas nacionales, mecanismos y procedimientos que se encuentran conformes con estándares del derecho internacional dispuestos en un TCA.

Los Estados poseen un rango de obligaciones legales internacionales que se aplican al comercio de armas convencionales. Estas obligaciones deben ser incorporadas al texto de un TCA como estándares para determinar la legalidad de una transferencia de armas. Entre ellas se encuentran aquellas presentes en la Carta de Naciones Unidas, la Convención de Ginebra de 1949, los dos tratados internacionales sobre Derechos Humanos,⁷¹ los principios del derecho consuetudinario tal como la prohibición del uso de la fuerza o la amenaza en las relaciones entre estados, y las normas emergentes para las transferencias de armas.⁷² Si bien la capacidad de autorizar o rechazar un requerimiento para el comercio de armas recae en las autoridades nacionales de cada Estado, un TCA aseguraría que mínimamente todas las decisiones de autorización a nivel nacional sean realizadas sobre una base común de estándares internacionales.

Existe un entendimiento, cada vez mayor, entre los Estados sobre la estrecha conexión entre el respeto de los Derechos Humanos y las transferencias de armas y municiones. Además, la comunidad internacional es cada vez más conciente de la vinculación existente entre la seguridad de los Estados y la seguridad humana. Un TCA respondería a esta tendencia enfatizando la importancia de los Derechos Humanos como objetivo normativo dentro de un marco de control de armas.

Las respuestas de los Estados con respecto a sus posiciones iniciales frente a un futuro TCA⁷³ dejan en claro que para un número significativo de países el desarrollo de tal tratado debe darse a través de un proceso que aborde el respeto de los Derechos Humanos a través del control de armas. Sesenta y dos de los noventa y cinco Estados que presentaron sus posiciones sobre un TCA sostuvieron específicamente que los Derechos Humanos deberían ser incluidos como criterios de aprobación para las transferencias de armas y alrededor de setenta y dos mencionaron la importancia de las consideraciones humanitarias en las transferencias de armas en general.

Ciento dieciocho Estados son miembros de uno o más de los acuerdos regionales y multilaterales existentes sobre control de transferencias de armas donde los Derechos Humanos son uno de los criterios del proceso de otorgamiento de licencias, esto es más del 60% de los países del mundo. De esta forma, para la mayoría de los Estados las normas internacionales de derechos humanos son una parte esencial del procedimiento de

⁷¹ Tratado Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Diciembre 16, 1966 y el Tratado Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, Diciembre 16, 1966.

⁷² Tales normas emergentes incluyen, por ejemplo, la prohibición de las transferencias de armas que serán utilizadas para cometer actos terroristas, crimen violento u organizado, o que afectarán negativamente el desarrollo sostenible. La Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas crea la obligación vinculante para los estados de "erradicar la oferta de armas a terroristas".

⁷³ De conformidad con A/Res/61/89 de la Asamblea General de Naciones Unidas y reportado en el documento A/62/278 parte i, ii, y addenda i, ii, y iii del 17 de Agosto de 2007. Ver "A global arms trade treaty: what states want: an analysis of states' submissions by the ATT NGO Steering Committee", Octubre 2007 (Amnesty International Index: POL 34/004/2007); y Sarah Parker, *States' Views on an Arms Trade Treaty*, UNIDIR, 2007. Ambos reportes resaltan que el criterio de derechos humanos es el más mencionado por los Estados.

autorización de licencias. Un TCA efectivo deberá además establecer el status de los Derechos Humanos como criterio normativo fundamental en la regulación del comercio internacional de armas.

II. Las Bases Legales para un Estándar de Derechos Humanos en un TCA

Todos los Estados miembro de Naciones Unidas han acordado la importancia de los Derechos Humanos y su aplicación en diversas acciones de los Estados. Estas acciones incluyen las transferencias de armas y municiones. La carta de Naciones Unidas solicita a los países la completa promoción de los Derechos Humanos, incluyendo “el respeto universal y observancia de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales para todos sin distinción de raza, sexo, lenguaje y religión”.⁷⁴

A su vez, todos los miembros de Naciones Unidas son parte de al menos uno de los principales tratados internacionales de Derechos Humanos.⁷⁵ Actualmente, hay más de cien acuerdos internacionales que se refieren a la protección este tipo de derechos. A través de la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos humanos, la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos de 1993, y otros numerosos instrumentos, los ciento noventa y dos Estados miembros de Naciones Unidas se han comprometido con el cumplimiento de los Derechos del Hombre como parte del cumplimiento general del Derecho Internacional. Los estándares de estos tratados proveen referencias para evaluar una potencial transferencia de armas que viole el criterio de protección de los Derechos Humanos.

Las obligaciones de los Estados involucrados en una transferencia de armas se ven reflejadas de diversas formas. En los procesos de transferencias de armas, los Estados -ya sean importadores, exportadores, o países de tránsito- se ven obligados a respetar y promover los Derechos Humanos bajo las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas y cumplir con las obligaciones del derecho internacional consuetudinario y de los acuerdos de Derechos Humanos de los cuales son parte. Bajo los principios del Derecho Internacional, un estado es responsable de la violación de estas obligaciones por cualquiera de sus órganos o agencias -incluyendo a los miembros de las fuerzas de seguridad (las Fuerzas Armadas y policía⁷⁶) y cualquier otra persona o entidad cuyas acciones sean atribuibles al Estado⁷⁷ - y por asistir a otro Estado en la violación de estas obligaciones.⁷⁸

La ayuda o asistencia en violaciones serias a los Derechos Humanos no requiere que el Estado tuviera la intención de posibilitar que el Estado al cual autorizó a recibir la transferencia de armas violara estos derechos básicos. Simplemente, se requiere que tenga conocimiento del potencial/posible uso intencionado de las armas por parte del otro país. Esto se confirma en el reporte de 1982 del Tercer Comité de la Asamblea General que sostuvo

⁷⁴ Artículo 55 (c) de la Carta de Naciones Unidas.

⁷⁵ Esto incluye: el Tratado Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ICCPR); el Tratado Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Inhumanos y Degradantes; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

⁷⁶ Artículo 4, Artículos en la Responsabilidad de los Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos 2001 (Artículos sobre Responsabilidad de los Estados), Comisión de Derecho Internacional encomendada por la Asamblea General, A/RES/56/83.

⁷⁷ *Ibid*, Artículos 5-11.

⁷⁸ *Ibid*, Artículo 16.

que “[un] Estado puede incurrir en responsabilidad si (...) provee material de asistencia a un Estado que la utiliza para cometer violaciones a los Derechos Humanos. En este respecto, la Asamblea General de Naciones Unidas ha convocado a los Estados en numerosas ocasiones a abstenerse de administrar armas y otro tipo de asistencia militar a países que se hallan cometiendo serias violaciones de los Derechos Humanos”.⁷⁹

III. Un Estándar de Derechos Humanos en el TCA

Para que el TCA sea un instrumento efectivo en crear un comercio de armas más responsable debe contener disposiciones claramente redactadas y lo suficientemente específicas como para permitir a los estados trasladarlas a la legislación doméstica, y poder ser aplicadas efectivamente por las autoridades nacionales.

Con respecto a un estándar de Derechos Humanos en un TCA, no es razonable ni factible que éste se base en las deficiencias del respeto de los Derechos Humanos por parte del país importador en el pasado. Tal aproximación al tema no funcionará en el marco de un TCA ya que podría fracasar en tomar en cuenta necesidades militares, de seguridad o políticas específicas y legítimas de un Estado para proteger a su población, en conformidad con las normas internacionales para el Estado de Derecho.

Uno de los estándares de Derechos Humanos sugeridos requeriría que los Estados evaluaran si existe un riesgo substancial de que una transferencia de armas específica pudiese facilitar serias violaciones a los derechos humanos. Donde existan tales riesgos, los Estados deberán asegurarse que la transferencia sea prohibida hasta que tal amenaza desaparezca.

Dentro de la línea de niveles de riesgo, riesgo “substancial” representa un nivel adecuado. La idea de riesgo “claro” como umbral establecería un estándar de actuación muy alto, impidiendo el control efectivo de las transferencias de armas utilizadas para la violación a los derechos humanos, mientras que utilizar simplemente el término de “riesgo” podría hacer potencialmente cualquier transferencia de armas una causa de amenaza.

El estándar de “violaciones serias a los Derechos Humanos” reconoce que, si bien todas las violaciones a los Derechos Humanos son inaceptables, únicamente aquellas que son de mayor preocupación para la comunidad internacional deben comprometer la responsabilidad del Estado que realiza la transferencia: esto es, cuando un Estado importador de armas se encuentra involucrado en violaciones persistentes o generalizadas de derechos fundamentales a través del uso de armas convencionales. Una revisión de la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos demuestra que la connotación de violación “seria” a los Derechos Humanos deriva generalmente de una evaluación de la naturaleza del derecho violado y de la escala o persistencia de la violación. Las acciones que quebrantan el derecho a la vida son consideradas las de mayor seriedad, dada su condición de norma consuetudinaria imperativa y no derogable. Obviamente, las armas convencionales son generalmente utilizadas para cometer violaciones de éste derecho, y tales violaciones pueden ir acompañadas por la perpetración de crímenes contra la humanidad, asesinatos en masa, tortura y matanzas extrajudiciales.

⁷⁹ Informe del Consejo Económico y Social, Informe del Tercer Comité de la Asamblea General, proyecto de resolución XVII, 14 de Diciembre de 1982, A/37/745, p. 50 (Comentario al Artículo 16, párr. 9 del Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad del Estado).

Este tipo de criterio de “violaciones serias” debería ser parte de las diligencias necesarias dentro de las normas de Derechos Humanos de los Estados exigiendo una evaluación efectiva de modo de determinar razonablemente si la transferencia en cuestión conlleva un riesgo substancial de facilitar violaciones serias. Un análisis efectivo podría ser por caso determinar si han existido previamente violaciones serias a los derechos humanos por parte del usuario final en cuestión y además si existe un riesgo substancial de que futuras violaciones sean facilitadas por la transferencia de armas.

De modo de realizar una evaluación efectiva, el organismo que otorga las licencias debería considerar factores tales como: el rol del usuario final en el Estado receptor; la capacidad del usuario final para administrar y utilizar el equipo, verificar el envío, gestionar de manera segura los arsenales y la distribución de equipo; y si la conducta del usuario final en cuestión ha sido objeto de preocupación substancial ya sea por parte de organismos de monitoreo de la ONU, comisiones nacionales u organizaciones de la sociedad civil internacionales de Derechos Humanos.⁸⁰

Para alcanzar una decisión, cada situación debe ser evaluada de manera objetiva caso por caso y la evaluación final debe ser conducida por el Estado que autoriza la transferencia. El proceso de evaluación es tan importante como el resultado, por lo cual los Estados deben primeramente involucrarse en un proceso significativo de evaluación, por lo que deben buscar evidencia relevante y confiable antes de tomar una decisión sobre cómo actuar. En este sentido deben realizar evaluaciones de riesgo vinculada a la transferencia propuesta antes de decidir si la autorización para tal transferencia debe ser otorgada.

Conclusión

De modo de poder alcanzar el objetivo fundamental de crear un comercio de armas más responsable, el derecho internacional de protección de los Derechos Humanos debe encontrarse en el núcleo del marco normativo de un TCA. Este trabajo ha demostrado que las obligaciones estatales bajo las normas internacionales de Derechos Humanos también corresponden con la actividad estatal de autorización de una transferencia de armas convencionales o municiones. El estándar propuesto de prohibir una transferencia cuando existe un riesgo substancial de que tales armas sean utilizadas para perpetrar serias violaciones a los derechos humanos, es un estándar claro y práctico. La inclusión de tal estándar en el texto de un eventual tratado contribuirá a crear un comercio responsable, reducir la disponibilidad de armas utilizadas para serias violaciones o abusos de los derechos humanos, impactando sobre la vida de millones de personas que sufren las consecuencias de transferencias irresponsables.

⁸⁰ Para una metodología más detallada ver Amnistía Internacional “Cómo aplicar las normas de derechos humanos a las decisiones sobre transferencias de armas”, ACT 30/008/2008.

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES SOBRE TRANSFERENCIAS DE ARMAS

Diego M. Fleitas

1. Introducción.

Las características de los procedimientos de aprobación de transferencias internacionales de armas y municiones en parte determinan el tipo y cantidad de dichas transferencias, y como así también la disponibilidad y uso de armas y municiones por Estados o particulares.

En el caso de que existan problemas en dichos procedimientos, por ejemplo debilidad en los criterios, insuficiente información, evaluaciones incorrectas o ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, esto puede facilitar el desvío de armas al crimen organizado, el agravamiento de conflictos, su utilización para la violación de Derechos Humanos, o convertirse en un obstáculo para el Desarrollo.

En razón de lo ello resulta de suma importancia contar con efectivos mecanismos de toma de decisiones en el tema. Esta es una obligación específicamente contemplada en tratados internacionales y regionales⁸¹, de la cual, además, se pretende una clara y universal incorporación en un futuro Tratado de Comercio de Armas. A su vez, dicha obligación ya existe en forma genérica debido a que en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos, todos los países tienen obligación de mantener la paz seguridad internacional y de respetar dichos Derechos.

Otros capítulos de esta publicación tratan algunos aspectos vinculados a la aprobación de transferencias de armas, tal es el caso del trabajo de Clare da Silva que analiza las cuestiones de Derechos Humanos, o el de la Cruz Roja Internacional que da cuenta de criterios vinculados al Derecho Internacional Humanitario. Por otro lado, el trabajo de Larry MacFaul si bien está centrado en los mecanismos de verificación, también analiza algunos aspectos del procedimiento de aprobación de las transferencias tales como la evaluación de riesgo o las características que deben tener los Certificados de Usuario Final.

En este trabajo, que está enfocado en el procedimiento de toma de decisiones respecto a las transferencias internacionales de armas y municiones, se tratará de evitar reiteraciones con los capítulos mencionados y ofrecer un análisis complementario teniendo en cuenta y problematizando respecto a dicho procedimiento. por ejemplo cuáles son o pueden ser sus: fines; responsables; alcance, características y etapas; información o antecedentes necesarios; método de análisis; criterios de decisión; resultados posibles; mecanismos de

⁸¹Protocolo 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; Convención Interamericana Contra la Fabricación y El Tráfico Ilícitos De Armas De Fuego, Municiones, Explosivos Y Otros Materiales Relacionados; Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en Materia de Transferencias de Armas, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados; Código de Conducta de la Unión Europea en Materia de Exportación De Armas; Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos

rendición de cuentas; y las capacidades institucionales necesarias para que el sistema sea efectivo.

El análisis realizado en este trabajo tiene un enfoque principalmente prescriptivo, es decir de cómo debería ser el proceso de toma de decisiones; de esta forma se espera ofrecer estándares que sirvan para su diseño o evaluación. No obstante, también en parte se discute cómo es su funcionamiento real, de manera tal de incrementar la comprensión del problema y, a su vez, ajustar a la realidad las citadas prescripciones.

Asimismo, aunque el presente trabajo está dirigido principalmente a tomadores de decisiones, funcionarios y expertos de la sociedad civil, y no pretende tener las características propias de un documento académico, ello no significa que no se hayan tenido en cuenta marcos teóricos o discusiones académicas sobre los procesos de toma de decisiones, por ejemplo: de Análisis de Sistemas, Evaluación de Riesgos, Teorías de la Decisión, de las Instituciones, de la Burocracia; de las Políticas Públicas o de las Relaciones Internacionales, sobre las cuales se pueden encontrar referencias en la bibliografía adjunta (Parsons 1995; Moore y Thomas 1988; Dacey y Carlson 2004; Mintz 2004; Vickers 1965; Dror 1970; Simon 1965; Omstrom 1999; GAO 1999)

Entre las diferentes cuestiones analizadas hay que destacar la importancia de un marco regulatorio general aprobado por el Poder Legislativo, sin lo cual existiría un serio déficit democrático. Asimismo, el régimen de aprobación de transferencias debe alcanzar a todo tipo de arma y transferencia, y en particular a las armas de fuego pequeñas y a las municiones, las cuáles tienen un grave impacto en Latinoamérica. Sin embargo, sobre estas últimas los contrales suelen ser más débiles.

Por otra parte, es de suma importancia que se cuente con información comprehensiva y verificada de todos los aspectos y participantes de las transferencias, sin lo cual los procesos de aprobación se convierten sólo en una formalidad. Al respecto podría ser de gran utilidad, en especial para los países con menor escala o recursos, contar con una base de datos internacional o regional de carácter oficial que reúna en forma confiable información sobre transferencias de armas, o, por lo menos que haya un organismo que facilite activamente el intercambio de información.

Con relación al análisis de la información, y ya que se trata de prevenir riesgos, es de utilidad la implementación de metodologías de su evaluación; y a la hora de tomar la decisión se debería intentar establecer estándares que permitan resolver casos grises o no tan simples. Todo esto debe estar acompañado de adecuados mecanismos de rendición de cuentas (ej. reportes) y de monitoreo, sin los cuales la aprobación de transferencias se vuelve altamente vulnerable.

Finalmente, hay que destacar que los procesos formales o “racionales” de toma de decisiones en general, y en este caso en particular, enfrentan dificultades por tener objetivos contrapuestos; limitaciones por la falta de información o de capacidad para analizarla; culturas burocráticas; y presiones por redes organizacionales, grupos de interés o corrupción. Sin embargo, ello no debería ser un obstáculo, e incluso hasta sería una poderosa razón, para que se busque fortalecer dichos procesos, haciéndolos más efectivos y dotándolos de mecanismos de rendición de cuentas democráticos, de forma tal de disminuir los riesgos de

desvío o mal uso de las armas transferidas, y contribuir a una mayor seguridad y respeto a los derechos humanos a nivel regional y global.

2. Proceso de Toma de Decisiones sobre Transferencia de Armas

Con el fin de ofrecer estándares que sirvan para diseñar, aprobar o evaluar un sistema de toma de decisiones sobre transferencia de armas, en esta sección se analizarán primero algunas cuestiones relacionadas a la determinación y evaluación de las políticas de control de transferencias en general. Luego, se verán algunos componentes específicos del proceso de toma de decisiones, es decir cuáles son sus fines u objetivos (ej. prevenir desvíos o desarrollar la industria); los responsables a cargo (ej. ¿quién debe tomar la decisión?); el alcance o materia de la decisión (ej. cierto tipo de operaciones o armas); sus características y etapas; la información o antecedentes necesarios (ej. sobre los importadores o países); el método de análisis (ej. evaluación de riesgos); los criterios a seguir para tomar la decisión (ej. principios y reglas lógicas); los resultados posibles del procedimiento (ej. aprobación, rechazo u otros); los mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo (ej. transparencia, reportes, auditorías); y las capacidades institucionales necesarias para asegurar la eficacia del sistema (ej. recursos humanos capacitados, mecanismos de coordinación)

Para comenzar, es de utilidad interrogarse con cuáles criterios se puede evaluar el funcionamiento de los procesos de toma de decisiones en general, y los de control de transferencias de armas en particular. Así, un primer criterio puede ser el de eficacia, que hace referencia a la medida en que se logran o no los objetivos de la política o del sistema⁸². Además, habría que tener en cuenta su eficiencia, es decir la relación entre por un lado los costos o recursos (ej. tiempo, dinero, recursos humanos) y por el otro el resultado del proceso, eficiencia que es particularmente vital cuando se tienen recursos escasos (OECD 2002; Sanin 1998).

Más allá de los resultados directos de los procedimientos de toma de decisión (ej. características y cantidad de las transferencias aprobadas), también se pueden ver su impacto o resultado a largo plazo, por ejemplo si luego de aprobadas y realizadas las exportaciones de las armas no hubo desvíos o fueron utilizadas para violar derechos humanos, pero resulta complejo evaluar dicho impacto ya que hay muchos factores intervinientes, algunos imprevisibles o ajenos al proceso de toma de decisión⁸³.

Sin embargo, aunque a su vez no existen sistemas de control perfectos y que por ende es esperable al menos un nivel mínimo de problemas, de ocurrir desvíos o mala utilización de las armas en gran escala y en forma sistemática, ese impacto negativo sería un indicador de problemas en los sistemas de toma de decisión.

⁸² Indicadores posibles de eficacia pueden ser cantidad de licencias otorgadas o rechazadas, la realización o no de transferencias problemáticas, etc.... Por ejemplo, que ocurran transferencias a países o empresas señalados por el desvío de armas o por ser lugares donde sistemáticamente se violan los derechos humanos sería un indicador que el sistema no es efectivo, y por el contrario el rechazo de todos los pedidos de transferencia sin importar lo razonable de su destino también puede indicar una falla de sistema.

⁸³ Es común en la literatura sobre evaluación distinguir por un lado los resultados o producto de un proceso (outputs), sus efectos inmediatos y directos (outcomes), y el impacto más amplio y de largo plazo (impact). En este trabajo a fin de simplificar se utiliza el término 'impacto' subsumiendo "impact" y "outcome"

Otros criterios a tener en cuenta a la hora de evaluar una política pueden ser que: sea comprensiva (es decir, que incluye todas las cuestiones que debe regular); no tenga contradicciones internas; sea confiable en su aplicación; y responda a los objetivos de los ciudadanos (Putnam 1993). Aunque dicha confiabilidad o solidez de su aplicación, debe estar también acompañada por adaptabilidad (Omstrom 1999).

Con relación a los fines y características generales del sistema hay que ver quién, formalmente o en los hechos, tiene competencia para determinarlos. En un régimen democrático de gobierno la definición de dichas políticas es competencia de las autoridades elegidas, y principalmente de los órganos legislativos; como a su vez, es propio del régimen democrático la existencia de mecanismos de rendición de cuentas frente a organismos de control y el común de los ciudadanos.

Entonces, la inexistencia de dicho régimen general, legislativamente establecido, que regule la aprobación de transferencias de armas, o incluso un régimen exageradamente amplio que permita demasiada discrecionalidad a la hora de su implementación implicarían un déficit democrático, como también lo implicaría la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas. Déficit democrático que es un problema en sí, más allá de cuál sea la performance del sistema.

- Fines

En párrafos anteriores se mencionó quizás en forma algo abstracta que la eficacia de un sistema se puede determinar por la medida en que se logran sus fines u objetivos. Entonces, en el caso de los sistemas de control de las transferencias de armas hay que ver cuáles son en concreto sus objetivos o fines, los cuales a su vez deberían servir para determinar los medios más adecuados para lograrlos, tales como mecanismos o parámetros específicos de toma de decisión.

Los sistemas de control de transferencias de armas suelen tener diversos objetivos, algunos explicitados en sus marcos regulatorios y otros derivados de normas relacionadas (ej. leyes de defensa o de política industrial). Al respecto, es recomendable que el conjunto de los principios estén explícitamente contemplados en el marco regulatorio, ya que por un lado, eso puede ser de utilidad para fortalecer su coherencia y, por otro, servir, como dijimos, como punto de referencia para su eficacia.

Ahora bien, una de las fuentes de problemas de los sistemas de control de transferencias de armas es que dichos sistemas suelen tener objetivos en conflicto y que resultan difícil de conciliar. En tal sentido, por un lado, hay objetivos como la prevención de la violación de derechos humanos o del desvío de armas que tienden a restringir las transferencias (o llevados a un extremo a hacerlas imposible, ya que siempre habría algún riesgo de...), y por el otro, hay objetivos que tienden a promover las transferencias de armas, por ejemplo el desarrollo de la industria local, o mantener los empleos en dicha industria. Mientras que hay otras cuestiones que según el caso o la visión podrían incidir a favor o en contra de las transferencias, por ejemplo las relaciones internacionales de cada país o la situación de la seguridad regional.

- Alcance

El alcance de estos sistemas, es decir qué tipo de armas, o qué tipo de operaciones comprenden, es de suma importancia ya que de no ser abarcativos pueden dejar huecos que los tornen ineficaces. En tal sentido, los controles sobre las transferencias de armas deben alcanzar todo tipo de armas, sus partes, municiones y materiales de uso dual; asimismo deben tener en cuenta todas las operaciones o actividades relacionadas con las transferencias (ej. exportación, re-exportación, exportación temporaria, transporte, intermediación) más allá de cual sea su monto o cantidad.

Las armas de fuego pequeñas deben ser especialmente tenidas en cuenta, ya que su tráfico y utilización tiene un muy grave impacto, causando entre 200,000 y 400,000 muertes anuales en el mundo (Killicoat 2007), fenómeno que afecta especialmente a Latinoamérica. Sin embargo y paradójicamente, los controles de las transferencias de dicho tipo de arma suelen ser menores

La razones de la necesidad del control sobre los componentes de armas son porque éstas finalmente van a ser ensambladas y utilizadas, y porque su exportación de partes suele ser utilizada como subterfugio para vender en la realidad armas completas y funcionando⁸⁴. En el caso de las municiones resulta vital su control ya que por ejemplo tanto el crimen organizado como gobiernos que violan sistemáticamente los derechos humanos dependen ambos del flujo continuo de municiones, ya que, valga la perogrullada, sin ellas las armas de fuego no tienen ninguna utilidad, sin embargo el control sobre las municiones suele ser relegado (Dreyfus 2006, Fleitas 2008). Mientras que los materiales de uso dual, por ejemplo camiones o helicópteros que pueden tener un uso civil o militar, deben ser adecuadamente controlados ya que de igual forma pueden facilitar conflictos o la violación de derechos humanos (Armas Bajo Control 2009a).

En forma similar deben ser tenidas en cuenta todos los tipos de transferencia (ej. exportaciones, re exportaciones, ventas, donaciones, exportaciones temporarias) ya que todas pueden ser objeto de desvío o problemas. A su vez, deben ser controladas las actividades relacionadas (ej. transporte, intermediación), porque son eslabones necesarios de las transferencias y pueden ser especialmente vulnerables en los casos de desvíos (Armas Bajo Control 2009b).

Asimismo, todas las operaciones deben estar sujetas a razonables controles y mecanismos de rendición de cuenta más allá de su magnitud, ya que de lo contrario se crean ventanas de oportunidad por eludir controles. Por ejemplo en el caso de Brasil las exportaciones menores de un monto importante⁸⁵ pasarían por un sistema de aprobación simplificado a cargo de un solo órgano, en este caso el Ejército⁸⁶, lo que genera que todas o la gran mayoría de las exportaciones de armas pequeñas están en los hechos exceptuadas de mayores controles. (Small Arms Survey 2008; Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Organizações Criminosas do Tráfico de Armas, Câmara dos Deputados 2006). En la Argentina existe una comisión de control y mecanismos de rendición de cuentas de las exportaciones de armas

⁸⁴ Un ejemplo curioso de este tipo subterfugio es en el de un caso en una Fuerza Armada latinoamericana (que posiblemente no es excepcional) que para evitar el papeleo por la venta de un camión militar, vendían formalmente todas sus partes por separado pero en los hechos el camión estaba entero y funcionando.

⁸⁵ US\$ 1.000.000 de acuerdo a una entrevista, pero no se ha podido confirmar dicha cifra por una fuente formal.

⁸⁶ Decreto N° 3.665, "Dá nova redação ao Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105)", 20 de novembro de 2000.

convencionales⁸⁷, pero no así de las armas pequeñas (que en los hechos son las que se realizan) y que son aprobadas a nivel administrativo.

- **Autoridades Responsables.**

La determinación de cuáles son las autoridades o agencias responsables de aprobar las transferencias de armas también es un pilar importante del funcionamiento del proceso de toma de decisiones. En tal sentido, de existir conflictos de intereses del organismo o funcionarios, ello debilitaría el adecuado funcionamiento del sistema.

Por ejemplo, dicho caso puede ocurrir cuando los Ministerios de Defensa o las Fuerzas Armadas por un lado desarrollan directamente o tienen estrechos lazos con la industria armamentista, y por el otro son también los encargados de aprobar las transferencias. En la Argentina en lo que respecta a la aprobación de las transferencias de armas pequeñas se da un conflicto de intereses bastante particular, ya que la agencia primariamente responsable de aprobarlas, el Registro Nacional de Armas, en parte se financia con fondos de los tasas cobradas por los trámites, y a su vez dichos fondos son administrados por una entidad que representa a los fabricantes y vendedores de armas.⁸⁸

Entonces para evitar riesgos de cooptación, y más allá de estrategias generales de fortalecimiento institucional, es clave que la agencia o funcionarios a cargo de la aprobación de las transferencias no tengan conflicto de intereses. Por otro lado, la creación de comisiones multiagenciales con organismos que representan diferentes visiones o sectores (ej. Defensa, Seguridad, Relaciones Exteriores o Derechos Humanos), va a tender a dificultar dicha cooptación y a generar la necesidad de mayor consenso o discusión de las decisiones.

Asimismo, cuando las transferencias son particularmente relevantes (ej. por la magnitud, destino o tipo de armas) o cuando existen dudas sobre la conveniencia del otorgamiento del permiso, se puede elevar el nivel de decisión para que sea realizada por ejemplo por una comisión de Ministros o por el mismo Presidente.

- **Características y Etapas del Procedimiento de Toma de Decisión**

Las exigencias, o procedimientos en la aprobación de transferencias de armas, pueden o deberían variar de acuerdo a las características generales de las transferencias. En tal sentido, diferentes volúmenes o regularidad de las operaciones, menores o mayores riesgos, o determinadas capacidades de la organización burocrática, deberían generar distintas ingenierías o arreglos institucionales a la hora de desarrollar los procedimientos en cuestión.

Al respecto, es de notar que en cuestiones simples resulta fácil estructurar o incluso hasta automatizar un procedimiento de toma de decisión, pero en aquellas más complejas, como son generalmente las transferencias de armas, se tornan difíciles y en ocasiones inviables altos niveles de estandarización. No obstante lo dicho, se debería tender a una mayor racionalización y normativización de la toma de decisiones, y si subsisten ciertos espacios de

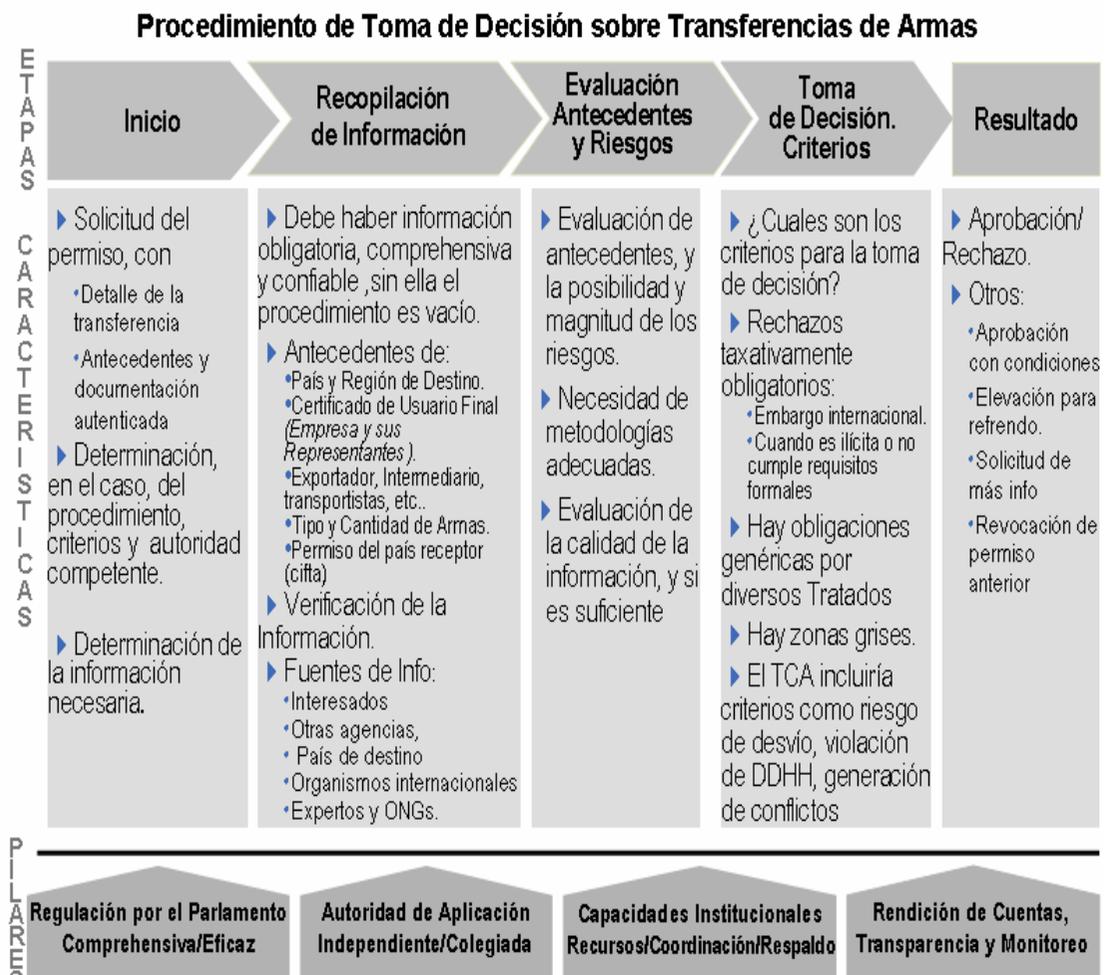
⁸⁷ Decreto 603/92 y modificatorios.

⁸⁸ En virtud de la Ley 23.979 y la Disposición 244/92 del Ministerio de Defensa existe un acuerdo con la "Asociación Industriales y Comerciantes de Artículos para Caza y Pesca" para que ellos gerencien los fondos recibidos en concepto de permisos por ventas o posesión de armas, los que luego sirven para financiar parcialmente al Registro Nacional de Armas, organismo a cargo del control de las transferencias de armas pequeñas.

discrecionalidad, éstos al menos deben estar acompañados de adecuados mecanismos de rendición de cuentas.

Por otro lado, suele haber dos tipos distintos de permisos y de procedimientos de aprobación de licencias: generales o individuales. Así, en las licencias generales se realiza un pormenorizado proceso de aprobación del conjunto de transferencias entre determinadas partes, posteriormente dicha licencia sirve de marco o paraguas para la aprobación más administrativa o simplificada de las operaciones individuales que se realicen. Por ejemplo, Holanda posee estos dos tipos de licencias en su legislación para la exportación de armas (Ministry of Economic Affairs 2006).

Ahora bien, en el siguiente gráfico se intentó sintetizar por un lado los pilares o precondiciones y por el otro las diferentes etapas de un procedimiento de toma de decisión sobre transferencias de armas, para lo cual si bien se tuvieron en cuenta tanto las discusiones teóricas como los procedimientos administrativos en el tema, se utilizó una terminología simplificada, que con las adaptaciones correspondientes podría ser aplicada en diversos contextos. Asimismo, no cabe duda que la separación analítica entre cada etapa no está exenta de cierta dosis de discreción, y puede ocurrir que en los hechos a veces se superpongan, pero eso no invalida este análisis cuyo fin es echar luz sobre algunas características de las etapas de un proceso de toma de decisión.



El inicio del proceso de toma de decisión es usualmente provocado por la solicitud de la licencia por el interesado, la cual debería estar acompañada por toda la información sobre la operación, debidamente autenticada, y que puede incluir la obligación presentar el Certificado de Usuario Final (tema que luego será desarrollado). Asimismo, al inicio del procedimiento ocurre lo que en la jerga de Teoría de la Decisión se denomina “estructuración del caso”, es decir, la definición a partir del marco regulatorio de cuál va a ser la autoridad competente para resolver el caso específico, los pasos y criterios a seguir, y la información que resulta necesaria.

- **Recopilación de Información.**

La información o antecedentes con los que se cuenta es uno de los factores claves del resultado de un proceso de toma de decisión, y puede a su vez ser una ventana de oportunidad de evadir controles tanto para los funcionarios como para los traficantes de armas. Por ejemplo, de existir criterios restrictivos de exportaciones de armas, una de las formas de eludirlos es mediante el análisis superficial de la información o la falta de verificación de su autenticidad.

Además, atento que la búsqueda y verificación de información pueden causar una importante carga de trabajo adicional, ello puede ser un incentivo más para que los funcionarios intenten eludirla y realizar sólo una tarea “formal”. Es por lo señalado que resulta necesario que las leyes que regulan estos procedimientos expresamente exijan y detallen la información que debe ser requerida, y que existan a su vez mecanismos de rendición de cuentas sobre ello.

Más allá de los riesgos de comportamiento oportunista de funcionarios o de interesados en el comercio de armas, la obtención y análisis de información exige capacidades de los organismos y funcionarios a cargo, y a su vez enfrenta costos (recursos y tiempo que no son infinitos), y limitaciones llamémosles “naturales” a la posibilidades de reunir y comprender dicha información.

Una cuestión importante a resolver es sobre qué y cuánto se debe buscar información, y la respuesta a ello depende en parte de los principios que rigen el otorgamiento de permisos y de los riesgos o problemas que se pretenden evitar. Como son principios usualmente aceptados el cumplimiento de embargos internacionales, y la prevención de por ejemplo los riesgos de desvío de armas, o de su utilización para generar o agravar conflictos, violar derechos humanos, o por el crimen, en estos casos la recolección de información debe estar enfocada en comprobar la existencia o posibilidad de dichos eventos a todo lo largo de la cadena de transferencia de armas, en los países y regiones de destino, y en su usuario final.

Toda la cadena de las transferencias (ej. exportación, intermediación, transporte, importación, país de destino, usuario final) puede conllevar riesgos o vulnerabilidades que faciliten el desvío, y en razón de ello se debe contar con información comprehensiva sobre las características y antecedentes de todos los participantes. Los antecedentes no deben ser sólo formales (ej. existencia o registro de tal sociedad en tal domicilio) porque ello muy fácilmente puede ser una fachada. Además, la información debe abarcar a los socios, directores y representantes de las empresas⁸⁹.

⁸⁹ Es llamativo que en cualquier operación importante privada se solicita dicho tipo de información, pero ello no es la regla en las transferencias de armas.

Asimismo, se deben constatar no sólo la no-existencia de antecedentes penales en los países donde han tenido operaciones, sino que también de que no haya sanciones administrativas, e incluso procesamientos o vínculos con problemas de tráfico de armas, ya que hay muchos delitos y en particular los de “guante blanco” que suelen no terminar en condenas.

Otra información útil para evaluar los riesgos de desvío, es la solidez de los mecanismos de control de armas del país de destino, indicador que es tenido en cuenta por el Código de Conducta de la Unión Europea en Materia de Exportación de Armas. Con relación a la información sobre los destinatarios de las armas, existen el Certificado de Usuario Final, que puede tener diferente amplitud (la regla sería que deben ser lo más completos posibles), y sobre los cuales Larry MacFaul se explaya en un capítulo de esta publicación.

Respecto a la información necesaria para evaluar los riesgos de violación grave de derechos humanos, se deben conocer los antecedentes y situación de derechos humanos en el país, y a su vez si hay riesgos de utilización de las armas en dichas violaciones o en represión interna, aunque como luego se verá resulta complejo determinar las fuentes de dicha información, y a su vez lo límites en su interpretación. Mientras que respecto a los riesgos de provocar o agravar conflictos resulta necesario disponer de información sobre cuál es la situación regional e internacional, y el comportamiento del país receptor

Un antecedente con el que es obligatorio contar, antes de permitir un embarque de armas de acuerdo a la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego (CIFTA Art. IX), es la certificación de que los países importadores y de tránsito hayan otorgado las licencias y autorizaciones necesarias.

A la hora de buscar información en un proceso de toma de decisión, siempre surge el interrogante de cuánta información es suficiente. La respuesta a esto en parte depende de cuestiones de índole práctica, es decir, de los recursos disponibles para la búsqueda y de la necesidad de mantener cierta eficiencia del procedimiento, en términos de tiempos y costos. Asimismo, la magnitud de la búsqueda puede variar dependiendo de los riesgos que conlleva a priori la transferencia (a más riesgos más información), y en ciertos casos si existen antecedentes favorables la necesidad de búsqueda puede ser menor, o al revés a medida que haya pocos antecedentes o indicios negativos eso debería tender a incrementar dicha necesidad.

Cualquiera sea el caso, siempre debe haber estándares mínimos tanto respecto a los procedimientos de búsqueda como sobre la información que es necesaria⁹⁰. De lo contrario y como dijimos, resulta sumamente fácil aprobar una transferencia por falta de antecedentes negativos, cuando la realidad detrás de ello es que no se cuenta con información.

Aparte de recolectar toda la mencionada información, resulta necesario poder verificar su veracidad, para lo cual se puede recurrir a organismos oficiales del país receptor (cuyas firmas deben ser certificadas), a representaciones diplomáticas o misiones *ad hoc* de verificación, o a organismos internacionales, temas que han sido también ampliados por Larry

⁹⁰ Cuando resulta complejo regular en forma general objetivos a alcanzar, tiende a ser conveniente que ello esté complementado por obligaciones procedimentales, es decir que se deban seguir tales o cuales pasos. Un ejemplo de la regulación por objetivos sería el de la obligación legal de obtener información comprehensiva sobre los participantes en una transferencia, una regulación procedimental sería se le deberá obligatoriamente solicitar información a tales o cuales organismos.

MacFaul. De todas formas, la multiplicidad de fuentes y su cruce es siempre un camino a recomendar.

Otra cuestión importante es cuál es la fuente de información. Al comienzo del procedimiento, los mismos interesados son los que deberían presentar información completa sobre el embarque y sus participantes, lo cual debe estar debidamente autenticado (y luego debería ser verificado). Asimismo, es de utilidad que se encuentren obligados a presentar una declaración jurada sobre la veracidad de todos los documentos presentados e informando si las partes de la transferencia han sido objeto de alguna sanción o sumario penal o administrativo en general y en particular sobre transferencias de armas, declaración que de tener luego alguna falsedad facilitaría mucho el proceso de exclusión.

Asimismo, es de suma importancia que se requiera información a las agencias o jurisdicciones del gobierno, en sus respectivos temas de competencia. Estas agencias deben comprender al menos a las de seguridad, inteligencia, justicia, relaciones exteriores y defensa, y de no existir sistemas unificados de información, puede ser también necesario solicitar datos al Poder Judicial, o a jurisdicciones internas.

Al país de destino de las transferencias o del domicilio de los intervinientes, también hay que requerirles información no sólo de sus antecedentes, sino que además sobre sus sistemas de datos (sino se puede estar ante otro “falso negativo”) y mecanismos de control de armas; esto último a efectos de evaluar los riesgos de desvío, cuestión específicamente contemplada (aunque no necesariamente cumplida) por el Código de Conducta europeo.

Los organismos internacionales y regionales son fuente de consulta obligatoria para conocer si existe o no un embargo de armas sobre un país. Estos embargos usualmente abarcan también las exportaciones a particulares y de armas pequeñas, lo cual a veces es ignorado o no tenido en cuenta, de otra forma no se explicarían las exportaciones de armas, conforme a la COMTRADE (base de datos de la ONU), de países latinoamericanos a Croacia, Eslovenia y Libia, cuando estos países estaban bajo embargo internacional (Fleitas 2008).

Respecto a los embargos por organismos regionales, si bien pueden no ser directamente mandatarios para el exportador que no es parte de ellos, de todas maneras merecen al menos ser conocidos y tenidos en cuenta. Por ejemplo, en el caso de importantes exportaciones de armas y municiones de un país latinoamericano a Zimbabwé e Indonesia (cuando estaban bajo embargo de la UE) no queda claro si desconocían dicha circunstancia o solo hicieron caso omiso de ella (Fleitas 2008).

La obligatoriedad de tener en cuenta determinado tipo de fuente puede a su vez incidir en que el proceso de toma de decisión sea más o menos restrictivo. Por ejemplo, en el Código de Conducta de la Unión Europea respecto al “Criterio 2” se establece que se debe ponderar especialmente las transferencias a países en “...*los que los organismos competentes de las Naciones Unidas, del Consejo de Europa o de la Unión Europea hayan constatado graves violaciones de los derechos*”, pero como dichos organismos tienden a aplicar en forma restrictiva sanciones por violación de derechos humanos, posiblemente ello permita bastante o demasiada amplitud a la hora de otorgar permisos de transferencias. Mientras que por el contrario, si se utiliza como fuente a algunas organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos posiblemente ello provocaría una mayor restricción.

Por otro lado, sería de gran utilidad contar con una base de datos internacional o regional de carácter oficial que reúna en forma confiable información sobre transferencias de armas, o que por lo menos haya un organismo que facilite activamente el intercambio de la misma. La razón de ello es que los antecedentes de países y empresas sobre transferencias de armas no están oficialmente sistematizados y consolidados a nivel internacional⁹¹, problema que incluso puede ocurrir dentro los mismos países (sobre todo si son federales).

Entonces, es un difícil desafío la recopilación de información en el tema, y sobre todo cuando para ello no se cuenta con demasiados recursos, tal como ocurre en algunos países latinoamericanos. De todas maneras, se puede comenzar realizando un uso más intenso de fuentes internacionales ya existentes como por ejemplo INTERPOL, cuya consulta debería ser obligatoria.

Finalmente también es recomendable la consulta a Centros de Investigación o a expertos no gubernamentales, que además de ser renombrados como el SIPRI o el PRIO, pueden contar con información más completa y más confiable que fuentes oficiales de algunos países u organismos.

- Evaluación de los Antecedentes y Riesgos.

Atento que el control de las transferencias de armas busca evitar hechos disvaliosos como su desvío o mala utilización, el paso siguiente a la recopilación de información es tratar de determinar la magnitud de los problemas que pueden causar las transferencias, y la probabilidad de que efectivamente ocurran, elementos que son propios de la evaluación de riesgos (GAO 1999, Broker 2006).

Realizar efectivamente dicha evaluación exige por un lado disponer suficiente y confiable información, y por el otro contar con herramientas teóricas y prácticas que permitan predecir la magnitud y probabilidad de los resultados de fenómenos muy complejos. Por eso, suele ser difícil sino imposible cuantificar certeramente dichos aspectos, pero ello no quita que desarrollar esquemas o tablas simples sobre la ponderación de los riesgos pueda servir al menos para facilitar o aclarar la toma de decisión.

El análisis de los riesgos se puede a su vez complejizar viendo o interrogándose como se interrelacionan los distintos aspectos y actores de las transferencias de armas. Por ejemplo, analizando conjuntamente las características de los mecanismos de control del país receptor más los antecedentes de la empresa importadora, y determinando que si de esa interrelación surge un mayor riesgo.

- Toma de la Decisión. Criterios

Luego de haber analizado los antecedentes del caso, el paso siguiente es determinar a partir los principios o reglas que rigen específicamente la decisión, cuál es el resultado del proceso. Dichas normas generales que definen si una exportación de armas debe ser aprobada o no

⁹¹ Hay organismos que reúnen información, pero en forma parcial. Por ejemplo, INTERPOL en principio sólo tendría información sobre los pedidos de captura internacional, mientras que la ONU realiza informes sobre violaciones a embargos internacionales.

Sin embargo; hay organismos privados como el Peace Research Institute Oslo (PRIO) que en su proyecto NISAT intenta recopilar información sobre tráfico de armas pequeñas en general.

deben estar explícita y claramente definidos en el marco regulatorio, y no debe ser dejado a discreción de la agencia o funcionarios encargados del tema.

Previamente se mencionaron algunos principios que deben regir las transferencias de armas, tema que a su vez está profundizado en otros capítulos de esta publicación, pero no está de más recordar que, por ejemplo los Códigos de Conducta de la Unión Europea y de Centroamérica, y la propuesta de las organizaciones no gubernamentales en la campaña “Armas Bajo Control” incluyen, entre otros criterios, la prohibición de transferencias de armas, primero en el caso de países que se encuentren bajo embargo de las Naciones Unidas o de los organismos regionales correspondientes, y segundo cuando se evalúe que puedan ser utilizadas para la violación de derechos humanos, por el crimen organizado o terrorismo, agraven o provoquen conflictos, haya riesgo de desvío, o puedan tener un impacto negativo en el desarrollo de los países destinatarios (Control Arms 2009).

Entonces, y más allá de los requisitos formales o procedimentales que existirían, se podría sintetizar los ante citados principios de toma de decisión, en la regla de que no se pueden aprobar las transferencias cuando existe una prohibición expresa internacional o interna, y en los casos que se evalúe que exista un riesgo manifiesto de la ocurrencia de graves hechos.

A dicho tipo de regla, en cierta medida le sería aplicable el esquema de la Teoría Poliheurística de la toma de decisiones en las relaciones internacionales (Mintz 2004 y Stern 2004), en virtud del cuál en un primer paso, se puede descartar una opción (ej. aprobar la transferencia) mediante un procedimiento simple (ej. comprobar si existe un embargo internacional), pero para el siguiente paso, resultaría necesario un análisis mas profundo de las diferentes dimensiones del problema. Otra particularidad de este tipo de procedimiento, es que los diferentes fines implicados no pueden ser cuantitativamente compensados o promediados entre ellos (ej. no se puede obtener el beneficio final promediando la violación de derechos humanos y las ganancias económicas), lo cual conlleva que al tomar la decisión se deba priorizar alguno de dichos principios excluyendo a otros.

Los criterios y reglas en la toma de decisión respecto a las transferencias de armas implican que, si bien existen algunos casos que son claros, la gran mayoría de las transferencias son “grises” o difíciles de resolver. Incluso, dichos criterios y reglas implican que resultaría aceptable cierta probabilidad y/o magnitud de los riesgos, hecho que es inevitable al menos que se prohíban las transferencias de armas, ya que en toda operación siempre va a haber algún riesgo. Entonces, existe el desafío de establecer estándares e indicadores que permitan diferenciar y tomar decisiones sobre esa larga escala de grises que suelen ser las transferencias de armas.

Un ejemplo de intento de ello es el Código de Conducta de la Unión Europea que establece criterios, e indicadores de cómo evaluarlos. y si bien hay que reconocer que ello es un avance importante, sigue habiendo un nivel bastante amplio de discrecionalidad por cada país y sus funcionarios a la hora de aplicarlos.

- Resultados

Los principales resultados de un proceso de toma de decisión sobre un permiso de transferencia de armas pueden ser, valga la perogrullada, su rechazo o aprobación. Sin embargo, puede haber variantes que deberían ser reflejadas en la regulación, ya que en algunos casos importantes o dudosos, puede ser necesario de que la aprobación sea con

refrendo de una autoridad superior (ej. Ministro o Presidente). Asimismo, eventualmente puede no resolverse el fondo, sino la necesidad de reunir más información, u otra posibilidad es que se apruebe en forma condicional respecto a ciertos eventos o información. Otra cuestión que debe ser contemplada en estos procedimientos, en tanto no exista otro procedimiento más específico, es la posibilidad de revocación de los permisos otorgados.

- Mecanismos de Rendición de Cuentas y de Monitoreo

Todo procedimiento u organización en general, y en el caso del control de las transferencias de armas en particular, va a tender a fallar sino hay mecanismos de rendición de cuentas y de monitoreo. Además, en este caso los problemas se verían exacerbados por los fuertes intereses creados y por las dificultades existentes para establecer claros estándares, y es en razón de ello que resultan especialmente necesarios fuertes mecanismos de control.

En tal sentido, se puede postular que a mayores niveles de discrecionalidad (en ocasiones inevitables) deberían existir como contrapartida mayores niveles de rendición de cuentas y monitoreo. Incluso, planteando casos hipotéticos extremos, sería preferible y generaría más responsabilidad un escenario en el que dichos mecanismos son fuertes pero los estándares de aprobación son débiles, que el opuesto, es decir donde la rendición de cuentas es débil o inexistente pero hay fuertes criterios formales a seguir. De todas maneras, muchos países se encuentran en el peor de los mundos posibles, es decir donde la discrecionalidad para la aprobación de las transferencias de armas es acompañada por la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas.

Ahora bien, la elaboración y divulgación de informes comprensivos sobre las transferencias de armas es una piedra basal de los mecanismos de rendición de cuentas. Dichos reportes periódicos (ej. anuales o semestrales) deberían incluir información detallada sobre cada permiso otorgado, de los rechazados, y a su vez de los embarques efectivizados. Los reportes deben tener carácter público y ser difundidos en forma adecuada (idealmente en la web), ya que de lo contrario las posibilidades reales de control se desvanecen.

Como contrapartida a la rendición de cuentas por las autoridades a cargo de la aprobación de las transferencias de armas, debe existir un monitoreo que puede tener diferentes niveles o actores - órganos de control interno, comisiones parlamentarias, el poder judicial, y hasta la misma ciudadanía - (OECD 2007), quienes de no realizar su tarea en forma efectiva también terminarían debilitando el sistema de transferencias de armas en general. Entre las tareas que deberían efectuar se encuentran auditar que los procedimientos de aprobación de transferencias estén funcionando adecuadamente, y verificar la veracidad de la información de los reportes.

Una objeción comúnmente planteada contra los mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia es la necesidad del secreto, sea por razones de políticas de Estado o por cuestiones comerciales. Al respecto, es de señalar que es una buena práctica limitar taxativamente el uso del secreto, ya que este suele ser empleado como una simple excusa para evadir controles internos en cuestiones que al final del día terminan siendo de conocimiento de la comunidad internacional o de eventuales competidores comerciales, información cuya difusión usualmente no afecta ni intereses estratégicos o la competencia, sino que esencialmente las posibilidades de corrupción.

Por otro lado, el secreto provoca serios obstáculos para el control cruzado de las transferencias de armas, y genera interrogantes sin respuesta sobre lo que finalmente ocurre con aquellas. Por ejemplo, al efectuar un cruce de lo declarado por los países intervinientes en las transferencias de armas en Latinoamérica, nos encontramos que en el 80% de los casos de exportaciones y el 70% de las importaciones, alguna de las contra-partes no tiene o no brinda información sobre su existencia (Fleitas 2008).

- Capacidades Institucionales

La realización de todas las tareas antes mencionadas sea en el proceso de toma de decisiones, o en su monitoreo por los organismos de control, exigen tener suficientes capacidades institucionales, lo cual implica tener una burocracia sólida con personal capacitado para recolectar información y realizar complejas tareas de evaluación, disponer de mecanismos de coordinación e intercambio de información interagencial, y finalmente que todo ello cuente con respaldo político.

Al respecto, si bien en términos generales resulta conveniente desarrollar acciones de construcción de consensos y fortalecimiento de capacidades, en este último punto hay países que por sus debilidades institucionales o por falta de escala pueden enfrentar demasiadas dificultades o costos, y es particularmente por ello que mecanismos regionales o internacionales de recolección y evaluación de información pueden ser de suma utilidad para darles apoyo.

3. Conclusión

Hay muchos factores que conspiran contra un efectivo procedimiento de toma de decisión sobre transferencias de armas, por ejemplo fuertes intereses creados, dificultades para reunir y analizar información, e incluso corrupción. Si además de ello, la autoridad competente tiene conflictos de intereses, no existen marcos regulatorios adecuados y claros de todas las etapas del procedimiento -tales como los antecedentes necesarios, la forma en que se evalúan y los criterios para tomar la decisión- y finalmente no hay mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo, sería casi milagroso que dichos procedimientos logren limitar las transferencias de armas y prevenir desvíos o sistemática mala utilización de las armas.

De todas maneras, si un país individualmente establece efectivos procedimientos de control de transferencias, por más que sea un hecho valioso y necesario, ello puede no tener gran impacto en la seguridad regional o en la protección de los Derechos Humanos, porque se corre el riesgo de que un tercer país realice la transferencia en cuestión, lo cual además es un desincentivo a los países que efectúan controles en el tema. Es por ello que resulta necesario establecer e implementar principios y mecanismos de control de transferencias de armas que sean comunes a todos, y ese es precisamente el objetivo del Tratado de Comercio de Armas.

Más allá de dicho esperamos que el Tratado se prontamente aprobado, hoy cada país tiene el desafío sino la obligación de fortalecer los procesos de aprobación de transferencias de armas, haciéndolos más efectivos y dotándolos de mecanismos de rendición de cuentas democráticos, de forma tal de disminuir las posibilidades de desvío o mala utilización de las armas, y contribuir de esta manera, a una mayor seguridad, respeto a los derechos humanos y desarrollo a nivel regional y global.

Bibliografía

- Armas Bajo Control. 2009a "Tipos de equipamiento que debería cubrir un Tratado sobre Comercio de Armas" Documento de Posición No. 2.
- Armas Bajo Control. 2009b "Transferencias y transacciones que deberían ser cubiertas por el Tratado sobre el Comercio de Armas" Documento de Posición No. 3
- Broder, James. 2006 "Risk Analysis and the Security Survey", Butterworth Heinemann.
- Control Arms. 2009 "Global Principles for the parameters of an ATT". NGO Arms Trade Treaty Steering Committee, Position Paper N° 1. July.
- Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Organizações Criminosas do Tráfico de Armas, Câmara dos Deputados. 2006 "Sub-Relatoria de "Indústria, Comércio E C.A.C. (Coleccionadores, Atiradores e Caçadores) ", Brasília, 27 de novembro 2006.
- Dacey, Raymond y Carlson, Lisa. 2004 "Traditional Decision Analysis and the Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making" en *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 1,
- Dreyfus, P. 2006. "Crime and Ammunition Procurement. The Case of Brazil". *Targeting Ammunition: A Primer*. Eds. Pézard y Anders. Geneva: Oxford University Press.
- Dror, Yehezkel. 1970 "Systems Analysis and National Modernization Decisions" en *The Academy of Management Journal*, Vol. 13, No. 2
- Dror, Yehezkel. 1965 "Public Policymaking Reexamined" Chandler Publishing Co.
- Easton, David. 1965 "A Framework for Political Analysis" Prentice Hall
- Fleitas, Diego. 2008. "El Tráfico de Armas en Latinoamérica". Documento de Trabajo. Asociación para Políticas Públicas.
- Government Accountability Office, 1999. "Information Security Risk Assessment. Practices of Leading Organizations" November.
- Haug, Maria et al. 2002 "Shining a Light on Small Arms Exports", Small Arms Survey, Occasional Paper No.4
- ICRC. International Committee Of The Red Cross (2007) "Arms Transfer decisions Applying International Humanitarian Law Criteria", Geneva, June 2007
- Killocoat, P. 2007. "Weaponomics: the global market for assault rifles". Post-conflict Transitions Working Paper N° 10, 4202. Banco Mundial: Abril 2007
- Krug et al (eds). 2002, "World Report on Violence and Health", World Health Organization, Geneva
- March, James y Simon, Herbert. 1969. "Teoría de la Organización", Ed. Ariel.
- Ministry of Economic Affairs, 2006 "Export Policy and Legislation on Strategic Goods in the Netherlands", 27 October.
(http://english.ez.nl/english/Subjects/Exportcontrols/Manual_on_export_of_strategic_goods/Export_Policy_and_Legislation_on_Strategic_Goods_in_The_Netherlands.htm)
- Mintz, Alex. 2004 "How Do Leaders Make Decisions?: A Poliheuristic Perspective" en *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 1,
- Moore, P.G. y Thomas H. 1988 "The Anatomy of Decisions" Penguin Books, Second Edition
- OECD 2002 "Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados"
- OECD. 2007 "TheHE OECD DAC Handbook oOn Security System Reform"
- Omstrom, Elinor.1999 "Institutional Rational Choice" in SABATIER (ed), *Theories of the Policy Process*. Westview Press
- Parsons, Wayne. 1995 "Public Policy", Ed. Edward Elgar.
- Putnam, Robert 1993. "Making Democracy Work". Princeton: Princeton University Press
- Rafia, Howard 1968 "Decision Análisis", Randon House.
- Sanín, Héctor 1998 "Control de gestión y Evaluación de Resultados en la Gerencia pública" CEPAL, Serie Manuales

- Simon, Herbert A. 1944 "Decision-Making and Administrative Organization" en *Public Administration Review*, Vol. 4, No. 1
- Simon, Herbert A. 1965 "Administrative Decision Making", en *Public Administration Review*, Vol. 25, No. 1,
- Small Arms Survey. 2005, "Small Arms Survey 2005. Weapons at War", Oxford, Oxford University Press.
- Small Arms Survey. 2008, "Small Arms Survey 2008. Risk and resilience", Oxford, Oxford University Press.
- Stern, Eric. 2004 "Contextualizing and Critiquing the Poliheuristic" en *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 1,
- Sutcliffe, Kathleen M. y McNamara, Gerry. 2001 "Controlling Decision-Making Practice in Organizations" en *Organization Science*, Vol. 12, No. 4
- Vickers, Geoffrey. 1965 "The Art of Judgment" NY Basic Books,

CONTROL DE LAS TRANSFERENCIAS DE ARMAS Y MECANISMOS DE VERIFICACIÓN

Larry MacFaul

1. Introducción

Las transferencias ilícitas de armas pueden exacerbar o desatar conflictos, ser utilizadas para cometer violaciones a los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, como así también actos terroristas y criminales. Los gobiernos de los estados exportadores, importadores y de tránsito deben comprometerse en la tarea de erradicar o minimizar el problema de las transferencias ilícitas desarrollando e implementando legislaciones, reglamentos y procedimientos administrativos que controlen el comercio de armas. En este sentido, es que los estados pueden adoptar estándares y criterios para determinar la autorización de una transferencia. Estos sistemas de control buscan asegurar que tales transferencias no serán “desviadas” hacia usuarios no autorizados, ya sea en el momento de tránsito como también una vez que han sido entregadas al destinatario final, y también cerciorarse de que las armas no serán utilizadas en actividades no autorizadas.

Por otro lado, es necesario que los controles se establezcan en todas las etapas del proceso o “cadena” de transferencia. Para los propósitos de este trabajo, la cadena de control en las transferencias de armas puede ser caracterizada de la siguiente forma: en primer lugar, los Estados deben implementar una serie de procedimientos previos a la transferencia (tal como el registro de proveedores o comerciantes de armas; en segundo lugar, se deben aplicar mecanismos de autorización y licencia para la transferencia en cuestión; y en tercer lugar, deben efectuarse los controles de envío, chequeos post entrega y medidas de seguridad en la gestión de arsenales.

Un sistema de control de armas robusto y práctico requiere de mecanismos de verificación efectivos y eficientes en cada una de las etapas de la cadena. Los dispositivos de verificación pueden prevenir o disuadir el uso de armas en actividades ilegales, por ejemplo asegurándose de que el otorgamiento de licencias esté basado en información completa y acertada. De modo similar, los controles de tránsito -tal como el rastreo del envío- buscan asegurar la llegada del cargamento al destino final designado. A su vez, las medidas de verificación post-envío (incluyendo la verificación de la entrega y de las actividades de uso final) pueden tener un efecto disuasivo en relación a la comisión de actividades ilícitas.

Sin embargo, si a pesar de la aplicación de estos controles ocurre algún hecho ilegal (como por caso, el desvío de armas durante o después del envío, o bien son ilícitamente utilizadas una vez entregadas), estos procesos de verificación generan información valiosa que puede ser utilizada en futuros procesos de autorización y otorgamiento de licencias.

Distintas agencias de gobierno deben participar del proceso de control de las transferencias de armas. Entre ellas podemos incluir a los Ministerios de relaciones exteriores, defensa y comercio; embajadas y consulados; al igual que aduanas y otros organismos de aplicación. Para que el sistema de control sea efectivo es necesario que exista la suficiente capacidad financiera, técnica y humana en cada uno de los órganos de implementación (lo que puede presentarse como un desafío para muchos de los estados) y también adecuados procedimientos de coordinación entre departamentos y agencias.

Las transferencias de armas pueden incluir comercio entre dos gobiernos, pero también entre empresas. Este trabajo se centrará en el comercio de todas las armas convencionales, aunque gran parte de la discusión está enfocada en las pequeñas y ligeras (APAL). Dentro de estas categorías, las transferencias de armas pueden variar ampliamente en términos de cantidad y tipo. Además, los distintos usuarios finales de estas armas incluyen a las fuerzas militares, policías, aduanas, empresas de seguridad privadas, vendedores, mayoristas y minoristas, y población civil.⁹² Por último, las actividades de control y verificación pueden variar según el tipo de operación y usuario final.

Este trabajo examina el rol de los mecanismos de verificación a lo largo de la cadena de transferencias de armas. En cada etapa del proceso identifica qué es necesario verificar y cuál es el propósito particular de ese mecanismo de control. También examina qué método es o puede ser utilizado y las entidades que se encuentran involucradas en él. Finalmente, analiza otros temas transversales al sistema de control de armas, incluyendo procedimientos institucionales de gobierno, sistemas de verificación complementarios (administración e intercambio de la información), construcción de capacidades y el propuesto Tratado de Comercio de Armas.

2. Mecanismos para fortalecer los procedimientos de aplicación en las transferencias

Existen una serie de mecanismos que los estados exportadores deben implementar para fortalecer y facilitar los procedimientos de autorización de licencia para la exportación de armas. Cuando la solicitud de licencia proviene de un actor privado (entre los que podemos incluir intermediarios, productores, agentes de transporte, entre otros), estos mecanismos pueden incluir medidas para asegurar que únicamente aquellos autorizados formen parte de la transacción, disminuyendo el riesgo de que ocurran actividades ilícitas. Los controles previos al otorgamiento de permisos pueden incluir medidas que permitan adquirir experiencia y conocimiento sobre acciones a tomar en los casos que hayan ocurrido actividades ilícitas, en particular desvío de armas. Entre estas medidas se encuentra la marcación de armas que permite un seguimiento de las mismas.

Una de las formas de asegurarse de que únicamente actores legítimos del sector privado participen de transacciones comerciales de armas es requerirles que se registren con las autoridades competentes. Requerir el registro de los intermediarios, por ejemplo, permite al estado verificar la identidad y credibilidad de la compañía.⁹³ Se les podría solicitar a estas entidades proveer información con el fin de establecer su elegibilidad para poder comerciar (por caso, que no están penadas, en virtud de las leyes pertinentes) y determinar el tipo de actividad que se proponen realizar. Por ejemplo, puede utilizarse un sistema de registro de tiempo limitado, tal como en los Estados Unidos donde las compañías deben reaplicar periódicamente, permitiendo de esta forma una evaluación regular de sus credenciales. De esta manera, los mecanismos de registro pueden proveer garantías en relación a los nuevos intermediarios; monitorear los actuales; y prevenir que aquellos con un historial de bajo cumplimiento participen en acuerdos comerciales.⁹⁴ También facilitarían los procesos de

⁹² Greene, O y Kirkham, E, 'Preventing Diversion of Small Arms and Light Weapons: Issues and Priorities for Strengthened Controls', *Biting the Bullet Policy Report*, Saferworld y Universidad de Bradford, 2009.

⁹³ Más información sobre control de actividades de brokering puede ser encontrada en diversos acuerdos regionales. Por ejemplo, en la decisión de la OSCE sobre controles de corretaje que compromete a los países a establecer sistemas de licencias, registración, autorización y mantenimiento de registros. Ver Principios de la OSCE sobre el Control del Corretaje de Armas Pequeñas y Ligeras, Decisión No. 8/04, FSC.DEC/8/04, 24 de Noviembre 2004.

⁹⁴ Greene y Kirkham, 2009.

autorización de licencias asegurando que existe una actualización constante de la información sobre la identidad y credibilidad de quien aplica.

A su vez, existen otros mecanismos de verificación que sirven para reforzar el sistema de control en su totalidad/en general. Los estados pueden requerir que los intermediarios mantengan un registro de sus actividades, con una autoridad competente del país de origen, y enviar oficiales gubernamentales a verificar la veracidad de estos registros. Por último, también sería útil obligar a los intermediarios a incluir condiciones en el contrato que requieran al comprador acordar procedimientos de verificación de envío y usuario final.⁹⁵

Otros actores, tales como agentes de transporte, productores y distribuidores, también deberían estar obligados a registrarse con las autoridades competentes, y mantener registros permanentes de sus actividades. Estos procedimientos se verían reforzados si se requiriera a las organizaciones que se salen del negocio a remitir a las autoridades de gobierno informes de sus actividades, asegurando que la información es preservada para cualquier necesidad de control futuro.⁹⁶ Los estados importadores también deberían utilizar estos mecanismos de registro para asegurarse de que únicamente importadores legítimos participen de la transferencia de armas. A su vez, otros estados, que no son países exportadores o importadores pero donde existe actividades de intermediación deberían contar con mecanismos de registro para estos propósitos. Es importante señalar, que algunos de los actores mencionados previamente pueden pertenecer a asociaciones o institutos industriales que podrían contar con códigos de conducta y mecanismos para regular la adhesión de sus miembros a tales códigos.

Otro de los procedimientos previos al otorgamiento de las licencias consiste en el marcaje de las armas de forma que puedan ser rastreadas en caso de ser necesario. Los estados exportadores pueden requerir a los productores que marquen sus armas con datos tales como el número de serie, modelo y calibre, como también incluir el nombre y locación de la empresa productora. En aquellos casos donde ha ocurrido algún tipo de actividad ilegal, los procesos exitosos de rastreo de armas pueden ayudar a identificar puntos de desvío y permitir tomar las medidas necesarias para prevenir futuros desvíos. Contar con información adecuada sobre los rastreos puede asistir en evaluaciones de riesgos futuros y actividades de verificación.⁹⁷

3. Procedimientos de autorización de transferencias

Los Estados involucrados en los acuerdos comerciales tienen la posibilidad de eliminar o minimizar el peligro de que el propósito de una transferencia sea ilícito, a través de una evaluación de riesgo exhaustiva antes de autorizar una transferencia. Este tipo de evaluación implicaría que todos los Estados involucrados, en especial los exportadores, importadores y de tránsito, deban efectuar los controles apropiados antes de emitir una licencia. Además, los estados exportadores pueden incluir condiciones en las licencias con respecto al uso y re-transferencias de las armas o cargamento, buscando asegurarse que el

⁹⁵ Por ejemplo, en Holanda los corredores deben realizar arreglos contractuales con los destinatarios finales permitiendo inspecciones in situ de la entrega por parte de las autoridades; Greene y Kirkham, 2009.

⁹⁶ Apoyo de Estados Unidos al Programa de Acción de Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilegal de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos. Información presentada de conformidad con la Resolución AG/RES. 2297 (XXXVII-0/07) "Enfrentando el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas: gestión y seguridad de arsenales" y AG/RES. 2246 (XXXVI-O/06) "Cooperación en algunos Temas de Seguridad en el Hemisferio", 2007.

⁹⁷ Greene and Kirkham, 2009

armamento será utilizado únicamente con los fines acordados. Existe una variedad de procedimientos de evaluación de riesgos y mecanismos de verificación para complementar la toma de decisiones en aplicaciones de licencias y fortalecer los sistemas de control de transferencias.

Procedimientos de evaluación de riesgos

Al momento de decidir el otorgamiento o declinación de una autorización para el comercio de armas, los estados exportadores deben tomar una serie de consideraciones para asegurarse que la transferencia en cuestión no incentivará o desatará conflictos o de alguna forma infringirá políticas nacionales relevantes. Entre estas consideraciones se encuentran las obligaciones internacionales de los estados (tal como embargos de armas internacionales o regionales), al igual que sus propias preocupaciones de política exterior y seguridad. Por lo tanto, el estado exportador para autorizar la transferencia puede realizar una evaluación de antecedentes de respeto de los derechos humanos por parte del país importador, al igual que de las necesidades de defensa y seguridad interna del estado.

Los estados exportadores, como así también los importadores y los de tránsito, deben asegurarse que el cargamento no será desviado, en tránsito (lo que podría ocurrir en el territorio de cualquier otro estado involucrado) o luego de ser entregado. Esto significa que es importante no sólo asegurar que los cargamentos de armas lleguen a destino, sino también que el estado importador ejerza los controles necesarios que aseguren que las armas permanezcan bajo el control del destinatario y sean utilizadas bajo los términos acordados y las regulaciones relevantes. En este sentido, es particularmente necesario realizar una evaluación de la fortaleza, confiabilidad y exhaustividad de los controles de los estados importadores y de tránsito. Este proceso se vería facilitado si en todos los países se mantuvieran bases de datos con información actualizada, que podrían incluir recomendaciones y análisis contruidos a partir de la experiencia y conocimiento de las agencias especializadas o que trabajan el tema.

A su vez, los estados que exportan armas deberán comprobar la identidad y confiabilidad del usuario final (que puede ser gubernamental o privado), y analizar bajo ciertos criterios el uso final del cargamento. La identidad del usuario final se puede confirmar utilizando comunicaciones directas básicas, tal como llamadas telefónicas. En caso de que el usuario sea desconocido, pueden obtenerse mayores garantías a través de reuniones personalizadas, controles *in situ* de la entidad, y confirmando detalles con las autoridades competentes relevantes.⁹⁸ Los procedimientos de autenticación de documentación, que pueden incluir estas mismas acciones, son un paso importante para confirmar la identidad del usuario final, y determinar si el gobierno importador ha autorizado la transferencia.

Evaluar la confiabilidad del usuario final

La comprobación de la confiabilidad del destinatario de las armas incluiría evaluar si tiene la capacidad y voluntad de utilizar y almacenar las armas apropiadamente, como así también de cumplir con otros requisitos de licencia, tal como las obligaciones de no retransferencia. Analizar la capacidad o habilidad del usuario final de mantener el control sobre las armas contribuiría a determinar la posibilidad de desvío o pérdida (involuntaria o por negligencia). La información relevante en este caso incluiría una revisión de la calidad en la gestión de

⁹⁸ *ibid*

arsenales, y en particular de la capacidad de la entidad de mantener los adecuados niveles de seguridad e inventarios allí donde se almacenan las armas. Esta revisión deberá tener en consideración las características del cargamento – tipo y cantidad de armas – para determinar si el nivel de seguridad y capacidad es suficiente y apropiado para la transferencia.

Tal capacidad podría verse afectada por una serie de factores incluyendo niveles de recursos, situación de seguridad imperante en el área inmediata o el país como un todo. En este contexto, dependiendo del tipo de usuario final en cuestión, los evaluadores de solicitud de licencias deberían tomar en consideración el nivel de seguridad y crimen en el área al igual que las capacidades y eficacia de los mecanismos de control en el lugar.. Con respecto a esto, la información puede provenir de una serie de documentación básica. Las autoridades deben decidir cómo proceder en base al tamaño o tipo de transferencia y a los resultados de una evaluación de riesgos preliminar.

Los procedimientos de evaluación de riesgos pueden ser relativamente sencillos en casos de transferencias regulares de armas, donde socios conocidos con antecedentes de cumplimiento de acuerdos relevantes y aplicación de controles efectivos utilizan rutas de envío. Sin embargo, en aquellos casos donde el usuario final no es conocido, o la información sobre las capacidades del usuario no se encuentra actualizada, será necesaria una investigación más profunda. Las grandes ventas de armas requerirán también autorización por parte de instituciones o agencias gubernamentales.⁹⁹

Analizar la confiabilidad del destinatario final implica determinar la probabilidad de pérdida o mal uso –esto es, ver si la entidad planea desviar el cargamento hacia actores no autorizados o mismo darle un uso no autorizado. El destinatario final puede desviar las armas en algún momento posterior; por lo que los estados podrían comenzar los procedimientos de evaluación de riesgos determinando si la entidad en cuestión se ha visto involucrada en algún tipo de actividad ilícita. Además, en este caso también deben considerarse las características particulares del embarque –tipo y cantidad de armas- y compararlo con los tipos regulatoriamente previstos de usuario y usos; las autoridades deben controlar si las armas son adecuadas para el usuario, tanto en términos de su habilidad para utilizarlas como también la credibilidad del propósito sostenido. En resumen, los estados deben abocarse a determinar “cuál es el producto, quién lo obtendrá y por qué lo requieren”.¹⁰⁰

A su vez, es importante que se evalúe si una transferencia en particular puede llegar a incrementar los riesgos de desvío del arsenal existente del destinatario final. Tal evaluación incluiría recolectar y almacenar información sobre el arsenal del destinatario y analizar los efectos que las transferencias podría tener teniendo en cuenta las características del destinatario_ y la seguridad del país.¹⁰¹

Por otro lado, como fue indicado anteriormente, además de realizar evaluaciones de riesgo, el estado exportador únicamente debería autorizar una transferencia una vez que su contraparte importadora también haya dado su autorización. Para esto, los estados que importan armas deben también tomar las precauciones debidas, realizar evaluaciones de

⁹⁹ Greene y Kirkham, 2009; Schroeder, M y Stohl, R. 'US Export Controls', Anexo 17A, SIPRI Yearbook, 2005.

¹⁰⁰ Schroeder y Stohl, 2005; y ver, por ejemplo, un resumen general de evaluación de riesgo en Korpivaara, R. 'Risk Assessment during the Licensing Process' en 'Information exchange, transparency and preventing diversion of arms to unauthorised end-users—Regional policy seminar on implementing arms transfer control commitments', 2008.

¹⁰¹ Greene y Kirkham, 2009.

riesgo apropiadas e implementar procedimientos de verificación antes de autorizar una transferencia.

En relación a los países de tránsito, los países exportadores deberán asegurarse que se encuentran informados sobre el cargamento en cuestión y están dispuestos a autorizar el tránsito por su territorio¹⁰². Por su parte, los estados de tránsito deben asegurarse que tanto el país exportador como el importador han autorizado la transferencia antes de emitir la licencia de tránsito.

Los estados exportadores deben determinar si la licencia de autorización del estado importador es producto de una serie de controles confiables y minuciosos; lo que será un simple procedimiento en el caso de transferencias socios comerciales reconocidos por ejercer controles adecuados y cumplir normativas y acuerdos relevantes, necesitará ser profundizado en el caso de estados menos familiares/conocidos.¹⁰³

Además de evaluar a los destinatarios finales, los estados involucrados en la transferencia deberían verificar la identidad y credibilidad de las principales entidades involucradas en el negocio a lo largo de la cadena de transferencia. Esto incluiría, por ejemplo, a aquellas agencias responsables del traslado, intermediarios, agentes aduaneros y de transporte. El grado de control dependerá del tipo de acuerdo; esto es, cuanto mayor sea la cantidad de agentes involucrados en la cadena, mayor la complejidad, y posiblemente el riesgo de desvío. Sin embargo, si los estados establecen los controles de registros anteriormente mencionados en el trabajo, la tarea será más simple. Algunos especialistas han señalado que una evaluación de riesgo caso por caso para cada una de las partes demandaría una cantidad significativa de recursos. Por lo tanto sugieren que este proceso se vería facilitado invirtiendo en el funcionamiento de bases de datos, requisitos de pre-registro, y sistemas de intercambio de información entre gobiernos, eficientes. También es importante evaluar el nivel de seguridad en aquellos establecimientos donde se almacenarán temporalmente las armas; incluyendo puertos y otros sitios de trasbordo.

Por último, es importante señalar que las autoridades deben considerar las características generales de los países de tránsito, en relación al tipo de armamento involucrado, identificar si podría existir una demanda mayor de algún tipo particular de arma o equipo en la región por la que transita la embarcación. La participación sistemática de las agencias capacitadas en este tipo de evaluaciones sería de gran utilidad en este proceso.¹⁰⁴

Niveles de dificultad y rigurosidad en la evaluación de riesgo

En la sección anterior, se analizó cómo el nivel de rigurosidad en la evaluación de solicitud de licencias puede variar ampliamente. Procedimientos de evaluación simples serán suficientes en los casos de transferencias rutinarias a socios conocidos que aplican sistemas de control eficientes. No obstante, una serie de características puede señalarnos un caso de transferencia riesgosa: un estado con el que nunca se ha comerciado y se desconocen sus

¹⁰² Varios acuerdos regionales sobre transferencias de armas estipulan que las licencias solo deberían ser otorgadas bajo la autorización del estado importador. Por ejemplo, el Protocolo de Nairobi de 2004 para la Prevención, el Control y la Reducción de Armas Pequeñas y Ligeras para la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de Africa, establece que antes de emitir licencias de exportación o autorizaciones cada estado parte debe verificar que el estado importador ha otorgado la licencia de importación; y a su vez, que los estados han, por lo menos, declarado por escrito antes del envío que no se oponen a que la mercancía transite por su país.

¹⁰³ Greene y Kirkham, 2009

¹⁰⁴ *ibid*

sistemas de control; la proximidad de un estado importador o de tránsito a una zona en conflicto; complejidad en la cadena de transferencia; o acuerdos comerciales inusuales o primerizos. Tales características harían necesario controles más estrictos.

Dados los distintos niveles de riesgo asociados a las transferencias, los estados deberían asegurarse de que los recursos de gobierno sean priorizados eficiente y efectivamente empleando sistemas con varias fases de evaluación que permitan enfocar esfuerzos en lo casos de mayores riesgos o evaluaciones más exigentes.

Resumiendo, al determinar el nivel de riesgo involucrado en una transferencia de armas, los estados exportadores deben considerar una variedad de factores y de información en lo que respecta al tipo de envío, destinatario y área por el que será transportado. Dentro de estas evaluaciones se verán involucrados agencias y departamentos gubernamentales incluyendo al Ministerio de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Comercio, embajadas entre otros. Para aquellos a cargo del proceso de evaluación existen una cantidad de recursos y procedimientos distintos, que van desde la revisión general de información que es pública hasta la recopilación de información específica y procedimientos de verificación. Dentro de las fuentes de acceso público se incluye publicaciones de defensa, de ONGs y de Internet.¹⁰⁵

A su vez, las agencias involucradas en el procedimiento de revisión pueden tener acceso a sistemas de intercambio de información regionales e internacionales; utilizar registros gubernamentales, incluyendo la de los ministerios, embajadas, aduanas, policía, etc.; y fuentes de inteligencia. Igualmente, la evaluación puede incluir en algunos casos comunicaciones directas con los agentes involucrados en la transferencia, y cuando lo amerite con las autoridades competentes en el estado importador; reuniones personales; controles físicos *in situ* por personal consular u otras agencias.

La autenticación de documentación y los procedimientos de verificación regulares son cruciales para asegurar que la transferencia en cuestión sea legítima y que no conlleve ningún tipo de actividad ilegal. Estos procedimientos son examinados a continuación.

Verificación de Documentación y Certificados de Usuario Final

Al realizar inspecciones y otros procedimientos de autorización, las autoridades deberán revisar numerosos tipos de documentaciones entre la autorización del país importador; la identificación o credenciales del vendedor o intermediador; autorización de tránsito; las credenciales de la compañía de transporte; y la documentación del destinatario final.

En todos los casos es necesario chequear la autenticidad y legitimidad de los papeles ya que existe siempre la posibilidad de que la documentación utilizada para fortalecer los procesos de control de transferencias de armas sea o intente ser falsificada. Por ejemplo, como sostiene un repore reciente de Biting the Bullet la documentación pudo haber sido falsificada o autorizada irresponsable o corruptamente.¹⁰⁶ A su vez, las autoridades deben constatar que los documentos son exactos y no intencionalmente engañosos.

¹⁰⁵ Korpivaara, R. 2008

¹⁰⁶ Greene y Kirkham, 2009

De esta forma, los estados exportadores deben verificar la autenticidad y legitimidad de los certificados y la información presentada en los mismos.¹⁰⁷ En este sentido, es importante asegurarse de que las firmas son genuinas y que el signatario a su vez tiene autoridad para realizar acuerdos en nombre de su gobierno.¹⁰⁸ Verificar la autenticidad de la documentación puede requerir mecanismos básicos o bien un poco más avanzados según la ocasión.

Dentro de los controles básicos, se incluye el uso de Internet, registros, llamadas telefónicas, entre otras. En casos de grandes transferencias -ya sea por cantidad o por cierto tipo de arma- o de socios comerciales primerizos, se necesitarán controles más avanzados tal como confirmaciones directas por parte de representantes de embajadas en los países importadores y de tránsito.¹⁰⁹ Al igual que en los procedimientos de licencia, es posible aplicar un enfoque escalonado en donde la autenticación de la documentación por parte de representantes de embajadas es requerido para ciertos tipos o cantidades de armas transferidas.

Un documento clave para las transferencias de armas es el “Certificado de Usuario Final” (CUF). Este certificado es importante para fortalecer la seguridad de una transferencia pero, tal como se mencionó previamente, es necesario chequear la autenticidad del mismo.¹¹⁰

Los CUFs permiten al estado exportador y al importador recolectar información esencial para controlar el proceso de transferencia de armas. En general, dentro de esta información se incluye el país de emisión, la identificación del exportador, importador y destinatario final, y el tipo y cantidad de armas comerciadas. El Cuadro 1 refleja los requisitos de los elementos estándares que deben tener los certificados de usuario final para la OSCE.

La verificación de autenticidad podría realizarse comparando el CUF actual con certificados anteriores. Los procedimientos de autenticación podrían involucrar el uso de Internet y otros reportes.

Sin embargo, como fue mencionado, el modo más efectivo de determinar si la información del CUF es exacta y verdadera, la firma de autorización es genuina y que el certificado ha sido legítimamente autorizado es a través de controles dentro del país. Los controles pueden realizarse en conjunto autoridades del estado importador y el usuario final. Por ejemplo, en el sistema sueco, el CUF debe ser firmado por el destinatario final y poseer un sello oficial;

¹⁰⁷ Algunos acuerdos regionales se refieren a procedimientos de autenticación, tal como el Protocolo de Naciones Unidas de 2001 contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas, sus partes, componentes y municiones, y el Protocolo del 2000 de la SADC sobre Control de Armas de Fuego, Municiones y Otros Materiales Relacionados. El Manual de Mejores Prácticas sobre Armas Pequeñas y Ligeras de la OSCE (2003) estipula que cuando el usuario final es un actor no gubernamental, los estados exportadores deben requerir la validación de los certificados de usuarios final por parte del estado importador. Greene y Kirkham, 2009

¹⁰⁸ Guía del Usuario del Código de Conducta de la UE en materia de Exportación de Armas, Consejo de la Unión Europea, 7486/08, PESC 319, COARM 20, 2008; y ver Presentación de las ONGs a COARM, 2008.

¹⁰⁹ Greene y Kirkham, 2009

¹¹⁰ Donde los estados no requieren un Certificado de Usuario Final la alternativa más común es el Certificado Internacional de Importación (CII), que es provisto por el gobierno del país importador previamente a la transferencia. El importador debe obtener un CII validado por su gobierno, suministrárselo a su proveedor de manera tal de asegurarle al país exportador que el armamento será importado dentro de la jurisdicción del país importador (tal como se explica en el Suplemento No. 5, Parte 748 —U.S. Import Certificate and Delivery Verification Procedure <http://law.justia.com/us/cfr/title15/15-2.1.3.4.32.0.1.15.51.html>). El uso de CIIs en los Cuis de la UE ha sido criticado por las ONGs dado que los CIIs se enfocan únicamente en el receptor inicial del cargamento, en vez de en el destinatario final. Ver Presentación de las ONGs a COARM sobre Armonización en los Controles de Usuario Final y Post exportación en los Estados Miembro de la UE, Mayo 2008.

luego debe ser enviado a la embajada de Suecia, la cual verificará que el requisito y la firma son legítimos.¹¹¹

Del mismo modo, los estados importadores deberán verificar las credenciales e idoneidad del comprador (como por ejemplo, sus antecedentes de cumplimiento con regulaciones

relevantes, la seguridad de sus instalaciones, y validez de los motivos de compra) antes de autorizar el CUF.

Hay una serie de medidas de seguridad para prevenir o minimizar los riesgos de que este tipo de documentación sea falsificada, al igual que para facilitar la constatación de la identidad de las partes. Las más simples incluyen la firma y sello oficial, y códigos de identificación, mientras que las más avanzadas involucran además la utilización de papel con sellos de seguridad.¹¹²

Los CUF también pueden fortalecer el sistema de control al final de la cadena de transferencia en el caso de que incluyan otros requisitos tal como la identidad del destinatario final y el tipo de transferencia. Por ejemplo, el certificado puede ser diseñado para incluir cláusulas de “verificación de entrega” que confirmen que el comprador final recibió el cargamento.¹¹³

Además, el sistema de control se vería fortalecido si los CUF también comprendieran cláusulas de “monitoreo del uso final (end-use)”, permitiendo al estado exportador verificar si el cargamento no sufrió desvíos, y que el usuario final continúa cumpliendo con los términos de uso pautados en el acuerdo comercial.¹¹⁴ La verificación de envío y el monitoreo de uso final se analizarán en mayor detalle más adelante.

Por último, el requisito de proveer información detallada sobre el agente intermediario fortalecería la evaluación de riesgo y el proceso de verificación.

La utilización de los CUF difiere entre los países. En algunos casos, el país exportador provee su propia plantilla de usuario final, mientras que otros aceptan la documentación generada por el país importador. Por otro lado, algunos estados poseen un formato estándar para todos los bienes transferidos mientras que otros poseen distintos formatos según el tipo de armamento.

Además, las circunstancias por las que un CUF es requerido y las procedimientos de autenticación también varían entre países; por ejemplo, algunos no requieren certificados para ciertos países o en el caso de que la transferencia sea de estado a estado.¹¹⁵

¹¹¹ Presentación de las ONGs a COARM, 2008, y ver Reporte Nacional de Suecia sobre la Implementación del Programa de Acción de UN sobre APALs, 2005.

¹¹² Por ejemplo, en Suecia, los CUFs son producidos en papel moneda o bancario con un número referencial individual para las transferencias de cierto tipo de equipo military no destinado a “estados industriales de occidente”. Presentación de las ONGs a COARM, 2008. Ver también Manual de la OSCE para Mejores Prácticas sobre Armas Pequeñas y Ligeras 2003.

¹¹³ Los acuerdos regionales pueden fortalecer los procedimientos de verificación de entrega recomendando que el país importador informe al exportador la recepción del cargamento, tal como se especifica por ejemplo, en el Protocolo de Nairobi. Ver también Manual de Usuario del Código de Conducta de la UE en material de Exportación de Armas, 2008.

¹¹⁴ Presentación de las ONGs a COARM, 2008.

¹¹⁵ *ibid*

Cuadro 1 Posibles elementos de los certificados de usuario final¹¹⁶

Los siguientes elementos estándares podrían figurar en un certificado de usuario final (CUF), que se expida con anterioridad a la aprobación de una licencia de exportación de APALs –incluidas las APAL fabricadas bajo licencia extranjera- o de una licencia para la transferencia de tecnología vinculada con el diseño, producción, ensayo y perfeccionamiento de APAL:

- Descripción detallada (tipo, cantidad, características) del arma o la tecnología concerniente al diseño, producción, ensayo o perfeccionamiento de APALS destinadas a la exportación;
- Número de contrato de exportación o la referencia y fecha del pedido;
- País de destino final;
- Descripción del destino final de las APAL (por ejemplo, para uso por parte de las Fuerzas Armadas o de las Fuerzas de Seguridad);
- Datos personales del exportador, por lo menos nombre, dirección y nombre comercial;
- Información sobre el usuario final, específicamente nombre, título del cargo que ocupa, dirección completa y firma original;
- Garantías de que las APAL serán únicamente utilizadas por el usuario final y con el fin acordado;
- Garantías de que la re-exportación de las APAL importadas ocurrirá únicamente luego de recibida una autorización escrita del país exportador (a menos que éste último haya decidido transferir dicha facultad a la autoridad competente para expedir licencias de exportación del país importador);
- Información sobre cualquier otra parte (comprador o consignatario que actúe a título de intermediario) que intervenga en la operación, incluyendo nombre, título de su cargo, y firma original. Alternativamente, esta información puede ser provista por escrito al tramitarse la autorización;
- Certificación por la autoridad estatal competente, emitida conforme a la práctica interna, sobre la autenticidad del usuario final. La certificación debe incluir nombre, fecha, título que ostente el usuario final, firma original del cargo público facultado para emitirla;
- Fecha de emisión, y si aplica, el número de inscripción en el registro y el plazo de validez del CUF.

Fuente: OSCE Elementos Estándar de los Certificados de Usuario Final y los Procedimientos de Verificación para las Exportaciones de APAL (conforme a lo especificado en el documento de la OSCE sobre Armas Pequeñas y Armas Ligadas), Decisión No. 5/04, FSC. DEC/5/04, 2004

4. Medidas de Embarque y Tránsito

Una vez autorizada la transferencia, el estado exportador, importador y de tránsito deben implementar un sistema de control, que incluye mecanismos de verificación, para asegurarse que el cargamento fue recibido por el destinatario autorizado.

En primer lugar, las autoridades competentes tal como la aduana del estado exportador debe chequear que la embarcación tenga la documentación correcta. Una vez que la embarcación se encuentra en camino, el estado exportador puede monitorear el envío utilizando sistemas de rastreo de embarcaciones. También es recomendable aplicar requisitos específicos para ciertos cargamentos de armas y equipos sensibles. Por ejemplo, en el sistema norteamericano, los cargamentos sensibles son transportados por “contenedores especiales marcados, cerrados y sellados por dos agentes de la embarcación”; inspeccionados en

¹¹⁶ Como se mencionó previamente, los CUFs pueden incluir cláusulas de verificación y/o monitoreo post entrega.

tránsito; y procesados por terminales áreas o marítimas operadas por las Fuerzas Armadas o el Departamento de Defensa.¹¹⁷

En algunos casos, los cargamentos de armas deben pasar por territorio de uno o más estados antes de llegar a destino final. Como fue indicado anteriormente, los procedimientos de solicitud de licencias de tránsito pueden ser tan exigentes como las licencias de exportación, y hasta requerir información referida a tipo y cantidad de armas transportadas, entre otra. Además, quienes soliciten una licencia de tránsito pueden llegar a necesitar remitir la licencia de importación y la de exportación a las autoridades del país de tránsito¹¹⁸, que posteriormente podrán autenticar y verificar la documentación a través de sus embajadas en el país exportador y en el importador. También pueden requerir información referida a la transportación del cargamento, tal como el número de registro de los vehículos involucrados; nombres y número de pasaporte de los conductores; detalle de las rutas utilizadas; y medidas de seguridad adoptadas.¹¹⁹

Para la transferencia de armas y tecnología sensible, los países de tránsito pueden insistir sobre la implementación de medidas de seguridad específicas, tal como escoltas armados, para los cargamentos que circulan por su territorio.¹²⁰ La documentación y los cargamentos pueden verificarse en cada una de las etapas de circulación, incluyendo entrada, salida y tránsito interno. Así, luego de realizada la verificación en el momento de ingreso del cargamento, la aduana puede proveer de un permiso al transportista y posteriormente comprobar que las armas salieron del país. Complementariamente, se pueden entregar copias del permiso de tránsito a las fuerzas policiales para que controlen su legalidad, en caso de que pase por su jurisdicción¹²¹, y posteriormente utilizar sistemas de rastreo para monitorear el trayecto del embarque. El país exportador y el importador también pueden requerir este tipo de información en embarcaciones que egresen e ingresen en sus respectivos territorios.

5. Procedimientos de verificación y monitoreo post-envío

Los controles post- envío pueden servir para prevenir que las armas sean utilizadas en alguna actividad ilícita; o bien si la actividad ilícita ya ocurrió brindar información para fortalecer los procedimientos de autorización de licencias. Entre estos controles se incluye monitorear que las armas están siendo utilizadas legítimamente y en concordancia con los términos del acuerdo de transferencia.

Verificación de entrega: certificados e inspecciones

Los estados exportadores pueden requerir certificados de verificación de entrega para confirmar que el envío ha sido entregado al usuario final (tal como fue mencionado anteriormente, es posible especificar este requisito en el acuerdo de transferencia). El proceso de verificación de entrega funciona de la siguiente manera: la aduana del país importador valida un certificado que confirma que el cargamento ha entrado dentro de su

¹¹⁷ Schroeder y Stohl, 2005.

¹¹⁸ Tóth, E, 'Preventing the Diversion of Arms in Transit Licensing' en 'Information exchange, transparency and preventing diversion of arms to unauthorised end-users—Regional policy seminar on implementing arms transfer control commitments', 2008.

¹¹⁹ Greene y Kirkham, 2009

¹²⁰ Tóth, 2008.

¹²¹ Reporte Nacional de Croacia sobre la Implementación del Programa de Acción de NU sobre APALs, 2008; y Greene y Kirkham, 2009

jurisdicción; luego, este certificado es enviado al país exportador, manteniendo la aduana u otra agencia de gobierno en su poder una copia duplicada del mismo. Los certificados de verificación de entrega pueden complementar a los Certificados Internacionales de Importación (CII).¹²²

Por otro lado, el país exportador también puede realizar controles físicos *in situ* para fortalecer las medidas de seguridad de entrega. Por ejemplo, la guía de mejores prácticas de la OSCE sostiene que si el estado exportador desea mantener altos niveles de seguridad, la verificación de entre puede realizarse a través de controles físicos por parte sus agentes de gobierno. Por ejemplo, “El Estado importador puede conceder a las autoridades del país exportador el derecho a utilizar las medidas oportunas para asegurar la entrega segura de las armas pequeñas, las armas ligeras y la tecnología conexas que hayan sido exportadas, por ejemplo inspeccionando físicamente en el punto de entrega los productos enviados.”¹²³

Monitoreo y verificación de uso final

Existen medidas que los estados exportadores pueden aplicar para verificar que el destinatario final le está dando un uso legítimo a las armas y en concordancia con los términos del acuerdo de transferencia, y por el contrario no se han extraviado o re-transferido sin autorización.

Para realizar estos controles, una de las opciones es que el país exportador requiera periódicamente a las autoridades del país importador una declaración de que el contrato de usuario final se está cumpliendo, por caso utilizando documentación con identificaciones de seguridad. Sin embargo, dentro de todos los procedimientos de evaluación que pueden ser utilizados en la cadena de transferencia de armas, el mecanismo de verificación que mayor nivel de seguridad provee son los controles dentro del territorio del país importador. Estos pueden ser realizados por personal de embajada, agregados militares, entre otros.

Los países pueden diseñar un sistema diferenciado mediante el cual en ciertos casos apliquen controles más laxos, mientras que en otros que involucren armamento sensible sea necesario emplear controles más exigentes, tal como inspecciones físicas exhaustivas y específicas. Los países exportadores pueden incluir una cláusula en los CUFs que certifique que el destinatario final garantizará que los representantes de estos países podrán visitar las instalaciones y verificar el cumplimiento de los acuerdos. A pesar de que requerir verificaciones posteriores al envío puede presentar algunos desafíos en relación a su impacto sobre las competencias y soberanía jurisdiccional del estado importador¹²⁴, algunos estados insisten en aplicar tales procedimientos. Por ejemplo, en Suecia la autorización de licencias incluye una cláusula que permite a las autoridades suecas llevar adelante inspecciones *in situ* para verificar el cumplimiento de los compromisos de uso final.¹²⁵

Si bien existe el riesgo de que el estado o el actor no coopere en la aplicación de los procedimientos mencionados, una forma de disuadir tal accionar es que el registro de no cumplimiento sea tomado en consideración sobre futuras autorizaciones de licencias, y además compartir esta información con otros países. Algunos expertos han sugerido que los

¹²² Ver nota al pie 19

¹²³ Guía de Mejores Prácticas de la OSCE en material de Armas Pequeñas y Ligeras, 2003.

¹²⁴ Smith, H ‘Mapping out the problem of diversion’ in ‘Information exchange, transparency and preventing diversion of arms to unauthorised end-users—Regional policy seminar on implementing arms transfer control commitments’, 2008.

¹²⁵ Presentación de las ONGs a COARM, 2008.

países exportadores conservan el derecho de decidir si aplicar o no medidas de monitoreo de uso final, ya que únicamente podrían ser necesarias en ciertos casos dependiendo del tipo de armamento y el nivel de riesgo o incertidumbre asociado a la confiabilidad del usuario final, actuales inventarios de armas, y la situación general de seguridad en el área. Esto conllevaría a dirigir los recursos hacia los casos que necesitan mayor atención.¹²⁶

De manera similar, mientras que las medidas de rastreo de armamento ayudan a disuadir más que prevenir las actividades ilícitas, en aquellos casos donde las armas fueron desviadas, los datos de una operación de rastreo exitosa pueden fortalecer las áreas más débiles del sistema de control y también las decisiones de autorización de licencias futuras.

El rol de los estados importadores

Como fue indicado previamente, en algunos casos, los estados importadores necesitan aprobar los certificados de verificación de entrega para confirmar que se recibió el envío. Más allá de esto, para asegurar una aplicación continua de las normas referidas al control de armas por parte de las agencias gubernamentales y usuarios privados los estados importadores deben tener establecidas una serie de reglamentaciones, leyes y procedimientos administrativos. Consecuentemente, las autoridades gubernamentales de estos países deben implementar efectivamente sus propios procedimientos de monitoreo y verificación.

6. Gestión/Administración de arsenales

Un reciente reporte de *Biting the Bullet* sostiene que “en todas las regiones del mundo, la gran mayoría de las armas pequeñas y ligeras ilegales provienen del desvío desde arsenales legales privados o gubernamentales”, indicando que los controles efectivos de arsenales son una parte importante en la cadena de transferencia.¹²⁷ Dentro de los stocks gubernamentales se incluye aquellos pertenecientes a las fuerzas armadas, policía y agencias de control fronterizo; mientras que dentro de los privados, se incluye a mayoristas, armerías, clubes de tiro, y civiles. El desvío puede ser producto de deficiencias en los registros o medidas de seguridad insuficientes. Así, los problemas de desvío pueden deberse a falta de capacidad, conocimiento técnico, recursos (humanos, financieros y equipamiento); pero también impulsado por la demanda o inseguridad en áreas de conflicto o por condiciones inestables que prevalecen en situaciones pre o post conflicto. Las armas pueden extraviarse o ser robadas, y la corrupción puede conllevar al desvío para la venta ilegal de armas o bien para proveer a actores no autorizados.

Los estados importadores pueden establecer una serie de controles para administrar y controlar los arsenales, que variarán según sean gubernamentales o privados. Si bien esta sección se enfoca en controles vinculados a armas importadas al país, estas medidas pueden ser igualmente aplicadas sobre armas producidas a nivel nacional para suministrar a la demanda nacional. Los ejemplos de controles de arsenales discutidos a continuación pueden aplicarse sobre ambas situaciones.

¹²⁶ Ibid

¹²⁷ Greene y Kirkham, 2009

En primer lugar, los gobiernos deben mantener inventarios nacionales de los arsenales militares y de otras agencias estatales.¹²⁸ El Manual de la OSCE provee recomendaciones sobre los stocks militares de armas pequeñas y ligeras. En este sentido, especifica una serie de controles incluyendo medidas de seguridad físicas, administración de inventarios y procedimientos de contabilidad. A su vez, el manual recomienda la auditoría de los registros de inventario cuyos resultados deben ser chequeados regularmente. Los controles in situ sin previo aviso pueden contribuir a obtener una verdadera imagen de la aplicación de controles en determinado lugar, e impedir actividades ilegales.

Además, los gobiernos pueden implementar otras medidas para contabilizar sus stocks. Por ejemplo, en los Estados Unidos “todas las armas pequeñas son registradas individualmente por un número serial dentro del Registro Central del Departamento de Defensa. Las fuerzas armadas norteamericanas mantienen registros individuales y proveen mensualmente al Registro Central del Departamento de Defensa un reporte de sus arsenales. También son registradas bajo determinada codificación las armas con números seriales faltantes, borrados, quitados o ilegibles. Este sistema permite tener un registro de todas las armas pequeñas, incluyendo aquellas en uso, en tránsito, extraviadas, robadas, desmilitarizadas o embarcadas fuera del control del Departamento de Defensa”.¹²⁹

En cuanto a los arsenales privados, las agencias gubernamentales centrales o regionales también pueden mantener un registro de usuarios. A los distribuidores autorizados se les debe solicitar que mantengan un registro de sus ventas durante una cantidad de tiempo específica y si se retiran del negocio entregar tal registro a las autoridades.¹³⁰ Los usuarios/poseedores privados de armas deberían requerir de una licencia para poseer armas y, a su vez, luego registrarlas con las autoridades gubernamentales. El procedimiento de autorización de licencia podría incluir una evaluación acerca de la idoneidad y capacidad de una persona para poseer determinada arma, y mantenerla segura.¹³¹ Estas evaluaciones pueden ser realizadas por la Policía u otras agencias gubernamentales, incluyendo una inspección inicial in situ del área donde se mantendrán las armas y entrevistas con el solicitante. Las autoridades pueden realizar inspecciones periódicas y aplicar correctamente los procedimientos de renovación de licencia para asegurarse de que el usuario mantiene el nivel de idoneidad y capacidad adecuado. Además, los vendedores podrían verse obligados a realizar controles sobre los compradores, y hasta tener acceso a bases de datos que faciliten cruzar la información de los potenciales compradores con antecedentes criminales.

Las autoridades gubernamentales deberían verificar la destrucción de los excedentes de armas, aquellas que han llegado al final de su vida útil y las que han sido confiscadas¹³², y registrarlas en una base de datos. En ciertos casos, los gobiernos exportadores pueden reservarse el derecho a monitorear en el país importador la disposición de las armas que han llegado al final de su vida útil. Asimismo, tal como se indica en la sección 3, las autoridades del gobierno exportador deberán asegurarse la calidad del mecanismo de gestión de

¹²⁸ Ver Manual de Mejores Prácticas de la OSCE sobre APALs, 2003 y Guía de Mejores Prácticas para la Implementación de la Declaración de Nairobi y el Protocolo de Nairobi sobre APALs, 2005.

¹²⁹ Apoyo de los Estados Unidos al Programa de Acción sobre APALs, 2007.

¹³⁰ *ibid*

¹³¹ Por ejemplo, chequeando si han sido condenados por algún crimen que podría determinar su idoneidad para poseer armas (tal como alguna ofensa con arma de fuego); y antecedentes de cumplimiento de regulaciones sobre uso de armas, entre otras.

¹³² Por ejemplo, en los Estados Unidos, el Departamento de Defensa destruye (y posee sistemas de rendición de cuentas) armas militares que han perdido utilidad o no conviene económicamente repararlas, como parte de su programa de gestión de arsenales ('stockpile management life-cycle' programme). Apoyo de los Estados Unidos al Programa de Acción de NU sobre APALs, 2007.

arsenales tanto del país importador como de los usuarios finales durante el proceso de autorización de licencia.

7. Instituciones gubernamentales: procedimientos de evaluación y verificación

Tal como se indicó en las secciones previas los estados necesitan implementar una serie de procedimientos para autorizar el otorgamiento de licencias y verificar los acuerdos de uso final; y los mismos pueden ser organizados de tal forma que los recursos sean localizados en los casos prioritarios. Esta sección examinará brevemente tales procedimientos en dos países: Finlandia y Estados Unidos.

De acuerdo a una presentación realizada en el 2008, en el sistema finlandés el Ministerio de Defensa es la autoridad a cargo de otorgar las licencias de exportación de material militar o de defensa, mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores lleva adelante análisis y evaluaciones de seguridad y política exterior correspondientes. El proceso de autorización de licencia está basado en una evaluación caso por caso realizada por un comité de control de exportaciones perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores. Este comité está compuesto por oficiales pertenecientes a diversas áreas, incluyendo a aquellos responsables de las políticas de control de armas, control de exportaciones, derechos humanos, asuntos legales, y de las relaciones bilaterales con el país importador. Las embajadas finlandesas en los países de destino también suelen participar del proceso de evaluación. Sin embargo, en ciertos casos, se utilizan medidas más simples, tal como aquellos que involucran exportaciones a países que son miembros de regímenes internacionales de control de exportaciones y aplican, lo que Finlandia considera, una política de exportación responsable.¹³³

En los Estados Unidos, las evaluaciones de licencias se realizan sobre dos tipos de ventas: las “Foreign Military Sales (FMS)”, que son transacciones entre gobiernos, y las “Direct Commercial Sales’ (DCS)”, que involucra a compañías norteamericanas y compradores extranjeros.¹³⁴ El Departamento de Estado administra las exportaciones de material de defensa. Otro órgano, el Directorate of Defense Trade Controls (DDTC) está a cargo de registrar a los productores de armas, los intermediarios y exportadores; realizar revisiones individuales sobre las licencias de exportación; y verificar el uso final de las transferencias. Cada aplicación recibida por el DDTC es asignada a un oficial licenciario quien controla si el aplicante se encuentra en una lista “negra” de empresas bajo vigilancia y si es necesaria una evaluación inter-agencial. En caso de que lo sea, la aplicación es evaluada por varias agencias de gobierno, entre ellas el Departamento de Estado y el de Defensa. Además, se debe notificar al congreso si la aplicación es para una venta de armas de gran cantidad (por arriba de una cantidad determinada de dólares). Además, sistemas informáticos especializados son utilizados para controlar a las partes involucradas en una transferencia teniendo en cuenta una lista de empresas excluidas o con malos antecedentes. Por su parte, el Departamento de Estado busca fortalecer el sistema de control de las transferencias proveyendo recursos externos a las compañías de defensa y coordinando el programa *Blue Lantern*. Este programa determina que se realicen controles de uso final sobre aquellos requisitos de licencia que podrían resultar “sospechosos” y reportes en caso de que los términos de uso final hayan sido violados. La información utilizada puede provenir desde

¹³³ Korpivaara, R. 2008

¹³⁴ Schroeder y Stohl, 2005

entrevistas con los usuarios finales hasta de inspecciones físicas. A su vez, el programa incluye controles previos a otorgar la licencia y verificaciones posteriores al desembarco de las armas.¹³⁵ Entre aquellos indicadores que revelarían algún tipo de problema con la transferencia podemos incluir: que el solicitante no sea confiable; que el usuario final no haya ordenado el bien; hubo un uso final no especificado o distinto al indicado; la parte no estaba registrada en la licencia; la parte violó los términos del acuerdo; la parte no pudo ser localizada o contactada por el Departamento; existió evidencia de desvío o re-exportación no autorizada; y/o una de las partes se rehusó a cooperar.¹³⁶

Los criterios de evaluación de riesgo establecidos para examinar las aplicaciones incluyen “partes extranjeras desconocidas; una ruta inusual; destinos con un historial de actividades ilícitas o controles aduaneros débiles; bienes_ que no se registran dentro del inventario de las fuerzas armadas del país importador, entre otros.”¹³⁷ El DDTC también ha desarrollado una serie de “señales de advertencia” que se instaba que las compañías utilicen al considerar una venta de armas (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2 Señales de advertencia del programa Linterna Azul (*Blue Lantern*)

- Indicadores Uso final/ Destinatario final
 - Destinatario final desconocido.
 - Renuencia o evasiva desde una de las partes a proveer información.
 - Pago en efectivo o a tasas más altas que las del mercado.
 - Información de antecedentes sobre el negocio del destinatario final es escasa, no disponible, o derogada.
 - Documentación de apoyo incompleta o sospechosa.
 - Falta de familiaridad de los destinatarios finales con el producto o su uso.
 - El destinatario final rechaza contratos que incluyen servicios de seguimiento, instalación, garantía, repuestos, reparación o revisión.
 - Indicadores del producto
 - La mercancía o los servicios parecen excesivos o inconsistentes con el inventario o necesidades del destinatario final o consignatario.
 - Mercancías demandadas por países bajo embargos.
 - Mercancías especialmente sensibles (Ej. Equipos de visión nocturna, vehículos aéreos no tripulados, o misiles de crucero).
 - Indicadores sobre el país o la embarcación
 - Utilización de una ruta inusual; tránsito en varios países o a través de diversas compañías.
 - Localización del destinatario final o del consignatario en una Zona Libre de Comercio.
 - Intermediario Nuevo/desconocido.
 - Fechas de entrega, locaciones (tal como *P.O. boxes*), instrucciones de embarque, requerimientos de empaquetaje imprecisos o sospechosos.
 - Designación de agentes de transporte, como consignatario o destinatario final extranjero.
 - Consignatarios intermedios extranjeros (empresas comerciales, **agentes de transporte**, compañías exportadoras) sin aparente conexión con el destinatario final.
- Fuente: Stitzel, J, Blue Lantern Program, Presentation at Eighth International Export Control Conference Bucharest, 2007

¹³⁵ Monitoreo de Uso Final para los Artículos y Servicios de Defensa en las Exportaciones Comerciales FY04 (<http://www.fas.org/asmp/resources/govern/109th/StateEUMfy04.pdf>). Apoyo de los Estados Unidos al Programa de Acción de NU sobre APALs, 2007.

¹³⁶ Stitzel, J, Blue Lantern Program, Presentation at Eighth International Export Control Conference Bucharest, 2007.

¹³⁷ Monitoreo de Uso Final para los Artículos y Servicios de Defensa en las Exportaciones Comerciales FY07, (www.pmdtc.state.gov/reports/documents/End_Use_FY2007.doc)

Por otro lado, en Estados Unidos también se utiliza un sistema de control de uso-final en casos de transferencias militares. Un ejemplo, es el programa Centinela Dorado (*Golden Centry*), coordinado por la Agencia de Defensa, Seguridad y Cooperación (ADSC). Desde el programa se trabaja junto a oficiales militares y gobiernos extranjeros para establecer procedimientos de inventario y reporte, monitoreo de cumplimiento con los requisitos de uso final, e investigar posibles violaciones al uso-final acordado. De modo de invertir los recursos eficiente y efectivamente, fueron establecidos dos niveles de monitoreo de uso final: el “rutinario” y el “mejorado”. Los controles rutinarios son utilizados con destinatarios que son supuestamente socios confiables, mientras que el monitoreo mejorado se aplica en caso de bienes sensibles o en “situaciones políticas delicadas”.

Las visitas dentro del territorio del país de destino son también utilizadas para evaluar el cumplimiento de uso final. Asimismo, podemos identificar dos niveles para distintas situaciones: las ‘visitas Tiger Team’ para evaluar el cumplimiento, y las ‘visitas de investigación’ en casos de que los términos del acuerdo hayan sido o se sospecha serán violados. Además, las visitas de familiarización son utilizadas para desarrollar planes de cumplimiento y preparar lo necesario para recibir las ‘visitas Tiger Team’. Para los Sistemas Portátiles de Defensa Antiaérea, los Estados Unidos conducen inventarios anuales *in situ* de bienes de origen norteamericano exportados a destinatarios extranjeros. Finalmente, oficiales norteamericanos monitorean la disposición de los bienes de defensa al final de su ciclo de vida útil.¹³⁸

8. Administración e Intercambio de la información

Para mantener controles y procedimientos de verificación efectivos, todos los países exportadores, importadores y de tránsito deben recolectar una significativa cantidad de información (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3 Información necesaria para fortalecer los controles de armas y procedimientos de verificación.

- Detalles de registro de productores, intermediarios, importadores, exportadores, transportistas.
- Información sobre las actividades de transferencia de los productores, intermediarios, importadores, exportadores y **transportistas**.
- Información sobre embargos y la situación política y de seguridad de determinado país, al igual que la fuerza y efectividad de sus políticas de control de armas.
- Información sobre la confiabilidad del destinatario final.
- Registro de solicitudes de licencias de exportación (o importación) aprobadas y denegadas.
- Información e inventarios sobre los arsenales en manos del gobierno y órganos privados.
- Mantenimiento de registros y marcaje de las armas, ambos necesarios para los sistemas de rastreo.

Cierta información en el Cuadro 3 hace referencia al rechazo de solicitudes de licencia y riesgos de desvío. Tener este tipo de información le permite al país mejorar los procesos de solicitud de licencias en el futuro. Sin embargo, la capacidad de evaluación de riesgos de los países se vería fortalecida y se minorizarían las lagunas legales (potencialmente

¹³⁸ Schroeder and Stohl, 2005; United States Support for the United Nations Program of Action on SALW, 2007

aprovechadas por transgresores) si los gobiernos desearan compartir esta data entre ellos. Los acuerdos bilaterales y regionales son una de las formas a través de las cuales los estados pueden realizar un intercambio sistemático de la información. Por ejemplo, el Código de Conducta de la Unión Europea promueve el intercambio de información sobre las exportaciones, transacciones de intermediarios, y licencias de tránsito, al igual que un sistema de información sobre las licencias rechazadas. De hecho, algunos expertos han señalado que “El sistema de consulta y notificación de rechazo del Código de Conducta de la UE ha probado ser una de las principales fortalezas del régimen y clave para su relativa efectividad”.¹³⁹ Estos expertos, por otro lado promueven la institucionalización del intercambio de la información sobre desvíos y riesgos de re-exportación entre los miembros de la Unión Europea, incluyendo su sistematización en una base de datos accesible para los oficiales encargados de otorgar las licencias.

Este tipo de base de datos puede ser una herramienta muy útil también en el resto de las regiones del mundo; no obstante, este tipo de sistema puede resultar más fácil de establecer en la UE por la cercanía y los vínculos compartidos por sus estados miembro. El cuadro 3 desglosa los tipos de información que los estados querrían recolectar, registrar y compartir para facilitar las decisiones de autorización de licencia en un futuro.

Cuadro 3 Recolección e intercambio de información para la autorización de licencias.

- Infracciones en los CUFs y otras infracciones de uso final.
- Infracciones en las cláusulas de re-exportación;
- Actores (individuos, compañías o gobiernos) que re-exportan o re-transfieren equipos a usuarios finales ilegales o no-autorizados (tanto dentro como fuera del país receptor);
- Conocidos intermediarios, contratistas, transportistas, financistas y otros proveedores de servicios auxiliares/secundarios que podrían verse involucrados en transferencias de armas ilícitas o no autorizadas;
- Rutas de transporte problemáticas y lugares de tránsito donde existen riesgo de desvío;
- Verificación de los usuarios finales;
- Cualquier caso de corrupción en el país receptor/de destino final (vinculado al área de economía como un todo, pero específicamente en relación al sector de defensa);
- Resultados de cualquier verificación física/ in situ de exportación; e información sobre procedimientos de seguridad de arsenales, como así también políticas y prácticas de excedentes y destrucción en los países importadores.

Fuente Presentación de las ONGs a COARM sobre Armonización en los Controles de Usuario Final y Post exportación en los Estados Miembro de la UE, Mayo 2008.

Sin embargo, otros acuerdos, tal como el Acuerdo de Wassenaar, también fomentan el intercambio de información, en este caso sobre transferencias de armas que involucran a estados no miembros del acuerdo. El Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas también solicita información de los países para la exportación e importación de armas convencionales.¹⁴⁰ Al mismo tiempo, el Instrumento de Rastreo Internacional también podría fortalecer los esfuerzos realizados por los países en materia de rastreo de actividades ilícitas y utilizar esta información para el control de decisiones de transferencias de armas futuras. El instrumento está diseñado para fortalecer la cooperación en el rastreo de APALs ilícitas y

¹³⁹ Kirkham, E, Making it Work: Monitoring and Verifying Implementation of an Arms Trade Treaty, Saferworld, 2008.

¹⁴⁰ Se busca que la información incluya 'el país importador o exportador final, la cantidad de items, el estado de origen (sino el país exportador), lugares de tránsito, una descripción del cargamento enviado y comentarios sobre la transferencia'. UNROCA fue establecido por la Resolución 46/36 L de la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1991. (www.un.org/disarmament/convarms/Register/HTML/RegisterIndex.shtml)

contiene medidas sobre marcaje y registro; actividades de rastreo; y respuesta a solicitudes de rastreo.¹⁴¹

Si se dispusiera de información a nivel internacional sobre riesgos de desvío y notificaciones de rechazo de transferencias, las decisiones de autorización de licencias y actividades de verificación por parte de los estados se verían fortalecidas. Un futuro Tratado sobre Comercio de Armas (TCA) proporcionaría una vía para el desarrollo de estos mecanismos y otros medios de intercambio de la información.¹⁴²

9. Fortaleciendo los controles de armas a través del propuesto TCA

En 2006 fue adoptada una resolución de Naciones Unidas para el desarrollo de un tratado que establezca estándares internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales.¹⁴³ Un tratado de estas características fortalecería y coordinaría esfuerzos en la regulación del comercio de armas y persecución de transferencias ilegales. Así, el TCA podría incluir una serie de medidas institucionales y de procedimiento para fortalecer el intercambio de información, el nivel de implementación nacional, y la prestación de asistencia a aquellos estados que lo necesiten.

Como fue señalado previamente, mayores niveles de intercambio de información ayudaría a los estados a mejorar las acciones dirigidas a evaluación de riesgo y verificación, como así también a impedir lagunas legales utilizadas para canalizar transferencias ilegales. Se ha propuesto que el tratado contenga una serie de mecanismos de intercambio de información que asistan en esta área.¹⁴⁴ Dentro de estas medidas, se incluyen mecanismos de notificación de rechazo de permiso e intercambio de información sobre participantes sospechosos (ej. proveedores, intermediarios, agentes aduaneros, estados de tránsito o transbordo, consignatarios o usuarios finales). Bajo este mecanismo, los estados parte podrían presentar requisitos de información a un órgano del tratado que tendría acceso a data desde instrumentos internacionales relevantes y que en todo caso coordinaría el trabajo con los puntos de contacto regionales y nacionales. Utilizando un mecanismo similar, los estados parte también lograrían intercambiar información sobre riesgos de desvío.

El tratado además podría incluir compromisos en relación a reportes nacionales sobre las transferencias de armas. En este sentido, se designaría a una institución encargada de revisar la información e identificar cualquier discrepancia; contribuyendo a asegurar y monitorear el cumplimiento del tratado. Al mismo tiempo, el proceso de revisión asistiría a los estados en la identificación de problemas que darían lugar a cualquier discrepancia de información, como así también señalaría aquellas áreas que los estados parte deberían desarrollar o mejorar en relación a monitoreo, reporte y asistencia en la construcción de capacidades.

Un TCA también podría incluir actividades de revisión y verificación para ser realizadas dentro del país importador, incluyendo inspecciones de registros de licencias de transferencias, y de los puntos de entrada y salida de los cargamentos. En lo que concierne a

¹⁴¹ Ver www.poa-iss.org/InternationalTracing/InternationalTracing.aspx. Varios acuerdos regionales contienen provisiones en relación a rastreo, tal como la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales relacionados (1997).

¹⁴² Kirkham, 2008.

¹⁴³ Resolución de Naciones Unidas 61/89, 2006, (http://disarmament.un.org/CAB/ATT/Resolution_61_89.pdf)

¹⁴⁴ Kirkham, 2008

la revisión de los reportes nacionales sobre sus transferencias de armas, los procedimientos de revisión y verificación además de evaluación de cumplimiento tendrían otros beneficios funcionales tales como la identificación de las áreas dónde los estados carecen y/o deberían fortalecer capacidades.

10. Implementación y construcción de capacidades

Tal como fue analizado en las secciones anteriores, existe una serie de procedimientos, incluyendo actividades de verificación, que los estados pueden aplicar para fortalecer el control sobre las transferencias de armas. Además, los recursos pueden ser priorizados sobre aquellas áreas que necesitan mayor atención, tomando en cuenta la sensibilidad del producto, el destino y la ruta de transporte, al igual que la familiaridad del usuario final. Este sistema de priorización de recursos lograría potencialmente hacer el proceso más eficiente y efectivo. Sin embargo, algunos países no tienen acceso a recursos financieros, técnicos y humanos suficientes.

Un estudio sobre control transferencias de armas del 2007 notó que en los países de la Comunidad de Estados Independientes (Commonwealth of Independent States - CIS) existe una falta de “recursos financieros, técnicos y humanos” que socavan la capacidad de los estados de “implementar y hacer cumplir efectivamente los controles de exportación y fronteras, al igual que otras medidas tales como administración de arsenales y destrucción”.¹⁴⁵ Además, según un reporte reciente de *Biting the Bullet*, existen deficiencias en las capacidades y los sistemas de evaluación de riesgos de los estados (por ejemplo, muchos gobiernos no evalúan los sistemas de seguridad de arsenales de los usuarios finales) y los países importadores en apariencia no llevan adelante análisis comprehensivos de riesgo de desvío antes de autorizar una licencia.¹⁴⁶ Por otro lado, los estados también necesitan reforzar el entrenamiento de su personal de inspección en las aduanas, y en otras agencias relevantes, como así también el equipo de escaneo y monitoreo, ya que la falta o deficiencias del mismo puede retrasar y dificultar las inspecciones de cargamentos.¹⁴⁷ Sin embargo, la falta de recursos financieros y humanos ha impedido la adopción de tales sistemas.

Estos estudios indican que para fortalecer los controles sobre transferencias de armas, la construcción de capacidades efectiva y bien orientada es altamente prioritaria. Esta tarea puede verse facilitada a través de cuidadosas y exhaustivas evaluaciones de necesidades por parte de los donantes y los países.¹⁴⁸

11. Conclusión

Las transferencias de armas ilícitas pueden tener graves consecuencias. Las armas pueden ser utilizadas para cometer violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, agravar conflictos, y perpetrar actos criminales y/o de terrorismo. Sin embargo,

¹⁴⁵ Mariani, B, 'Small Arms and Light Weapons Transfer Controls in the CIS Region' en 'Towards Global Standards: Regional Experience In Small Arms Transfer Controls', Project Ploughshares, 2007

¹⁴⁶ Greene y Kirkham, 2009

¹⁴⁷ Greene y Kirkham, 2009. También, la Declaración de Nairobi del 2000 sobre el Problema de la Proliferación Ilícita de Armas Pequeñas y Ligeras en la Región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África, hace un llamamiento a los estados parte a adquirir equipo especializado para el monitoreo y control de las transferencias de APALs dentro de sus países y en las fronteras.

¹⁴⁸ Epps, K, 'Towards Global Standards: Regional Experience In Small Arms Transfer Controls', Project Ploughshares, 2007; ver también 'Summary Report' en 'Information exchange, transparency and preventing diversion of arms to unauthorised end-users—Regional policy seminar on implementing arms transfer control commitments' 2008.

existen una serie de procedimientos y medidas que los gobiernos pueden utilizar para prevenir este problema. Este trabajo ha examinado varios de estos procedimientos en cada una de las etapas de la “cadena” de transferencia. Estos procedimientos sirven para reducir o prevenir las transferencias ilícitas y en particular asegurar que los cargamentos no serán desviados hacia usuarios no autorizados, mientras son transportados pero también una vez entregados. A su vez, ayudan a evitar que el cargamento una vez entregado sea utilizado con fines no autorizados. Las medidas de verificación juegan un rol fundamental dentro de estos procedimientos, y puede resultar un factor clave de su efectividad.

Al comienzo de la cadena, los estados pueden aplicar medidas para asegurarse de que sólo actores legales y legítimos participen de una transferencia. Con este fin, los países pueden requerir a cualquier actor interesado en participar de una transferencia de armas que se registre con las autoridades correspondientes, y verificar la información otorgada. Este procedimiento puede facilitar el proceso de autorización de licencia para la transferencia de armas asegurando información actualizada sobre las partes involucradas en el contrato y otras entidades involucradas en la transferencia.

Los países realizan una serie de evaluaciones de riesgo y procedimientos de verificación previos a autorizar un contrato de transferencia. Así, minimizan sino es que eliminan las posibilidades de que las armas transferidas sean utilizadas con propósitos ilícitos. Todos los países involucrados en un contrato de transferencia –exportador, importador, y de tránsito–deberán llevar adelante los controles adecuados antes de autorizar una licencia. Entre otras consideraciones, los estados exportadores deberían incluir un registro del país importador sobre el grado de respeto de los derechos humanos, necesidades de seguridad interna y de defensa, y confiabilidad e integralidad de las políticas de control de armas (incluyendo leyes, regulaciones, procedimientos administrativos y capacidad de aplicación). A su vez, el país exportador debe chequear la identidad y confiabilidad del usuario final, al igual que deben hacerlo las autoridades del país importador.

Todos estos controles incluyen evaluaciones de riesgo que analizan si la entidad cumple con las capacidades necesarias para almacenar y utilizar apropiadamente las armas. También buscan determinar la posibilidad de que el usuario final intencionalmente desvíe o mal-utilice las armas o el equipo transferido. Por otro lado, debe verificarse la identidad y confiabilidad de otros actores involucrados en la transferencia, tal como transportistas y agentes de transporte, como así también los niveles de seguridad de los depósitos de arsenales o las facilidades de transporte a lo largo de la ruta de envío.

Existen diferentes tipos de procedimientos en cuanto a evaluación de riesgos y actividades de verificación que pueden ser utilizadas para fortalecer las autorizaciones de licencias y los sistemas de control de transferencias. En el caso de las aplicaciones de licencia pueden utilizarse información de uso público, registros e información proveniente de distintos departamentos y agencias gubernamentales, comunicaciones directas con las entidades involucradas en la transferencia, actividades de verificación, entre otras. La evaluación incluye controles básicos o procedimientos más rigurosos que incluye reuniones dentro del país y controles *in situ*. Los niveles de exigencia del proceso dependerán de las condiciones particulares del contrato en cuestión. Las transferencias que involucren a países o usuarios finales desconocidos, transacciones inusuales, o rutas de envío complejas requerirán un mayor nivel de exigencia.

Los procedimientos de autenticación de documentación -para confirmar los detalles de la transferencia, la identidad de aquellos involucrados en la misma y las autorizaciones gubernamentales correspondientes- son una parte fundamental del proceso de evaluación de aplicaciones. Un certificado de usuario final, en particular, puede contener una cantidad significativa de información sobre el contrato y es un documento clave para el control del proceso de transferencia. Para evitar que este tipo de documentación sea copiada o falsificada, pueden aplicarse ciertas medidas tal como la utilización de papel de seguridad (tal como papel de banco).

Resumiendo, cuando se determina el nivel de riesgo presente en una transferencia de armas, los estados exportadores deben considerar una amplia gama de factores y de información concerniente al tipo de embarque, a quién será entregado y a través de qué áreas deberá transitar.

Una vez que la transferencia ha sido autorizada y el cargamento está siendo enviado, los estados exportadores pueden mantener el control sobre el envío utilizando sistemas de rastreos de embarcaciones; en el caso de armas u equipos "sensibles" pueden aplicar controles especiales que incluyan la seguridad física de la embarcación y de la ruta utilizada. Los estados de tránsito pueden utilizar una serie de procedimientos de control y verificación para asegurarse que únicamente las embarcaciones legítimas ingresen y egresen de su territorio. Nuevamente, estos países también pueden utilizar medidas de seguridad específicas en el caso de cargamentos sensibles.

Aplicar y fortalecer los controles posteriores a la entrega pueden servir como disuasorios ante cualquier tipo de actividad ilícita, y en aquellos casos donde de todos modos algún tipo de acción ilegal ocurrió puede generar información relevante para los procedimientos subsiguientes de autorización de licencias. Entre estos controles se encuentra verificar si el usuario final autorizado ha recibido el cargamento.

Los certificados de verificación de entrega pueden ser utilizados con este propósito, y si un país exportador desea obtener niveles de seguridad más altos, la verificación de entrega puede ser llevada adelante a través de controles *in situ* por parte de oficiales de ese mismo país. A su vez, el país exportador puede aplicar diversas medidas para monitorear si las armas están siendo utilizadas legítimamente y de acuerdo a los términos de transferencia. Este trabajo también puede ser realizado o complementado por los estados importadores a través del monitoreo del usuario final.

Dentro del acuerdo de transferencia el país exportador puede incluir una cláusula que obligue al destinatario final a aceptar procedimientos de verificación post entrega. Si bien existe el riesgo de que el país o actor no coopere con las medidas de verificación de entrega o uso final, permanecerá un registro de tal falta de cumplimiento que será tomado en consideración en futuras autorizaciones de licencias.

De modo de asegurar efectivamente una transferencia de armas, el país importador deberá poseer medidas de control efectivas de manejo de arsenales, que variarán según los stocks sean gubernamentales o privados. Para stocks estatales, será apropiado inventarios nacionales y registros de armas monitoreados mediante audiciones e inspecciones. Con respecto a los privados, las agencias nacionales y locales de gobierno deberían mantener registros actualizados de usuarios y sus posesiones, llevar adelante inspecciones, e implementar procedimientos de aprobación y renovación de licencias.

Muchos de estos procedimientos utilizados a lo largo de la cadena de transferencia de armas requieren que los estados recolecten una gran cantidad de información y que a la vez esta información sea registrada. Contar con esto, facilita y efectiviza el proceso de autorización de licencias a futuro. Incluso si los gobiernos compartieran e intercambiaran esta información, se fortalecería la capacidad de cada país de realizar evaluaciones de riesgo de las transferencias y los agujeros existentes en el sistema de control de transferencias desaparecerían y no podrían ser utilizados por transgresores. Al respecto, las notificaciones de rechazo y las evaluaciones de riesgo serían realmente útiles. Los acuerdos bilaterales y regionales ofrecen a los estados una forma de compartir información, y un futuro Tratado sobre Comercio de Armas podría ser una vía para crear un sistema internacional de intercambio de información sobre estos temas.

Es evidente que existen muchos procedimientos útiles, incluyendo procesos de verificación, que pueden ser aplicados en cada una de las etapas a lo largo de la cadena de transferencia. Los estados pueden utilizar estos procedimientos para definir una aproximación comprensiva de control de transferencias. De esta forma, si bien los países pueden elegir enfocarse en ciertos aspectos, queda claro que una evaluación cuidadosa y exhaustiva de toda la cantidad de técnicas disponibles en cada etapa de la cadena (incluyendo pre y pos transferencia) debe ser seriamente tomada en consideración. En particular, contar con una aplicación efectiva de todos estos mecanismos previene las actividades ilícitas, e incluso allí donde ocurrieron permite la generación de información para considerar futuras autorizaciones de licencias.¹⁴⁹

Los países pueden utilizar una aproximación gradual con respecto al nivel de exigencia aplicado a las evaluaciones de transferencias, controles de embarque y procedimientos de monitoreo post entrega. Esta aproximación puede contribuir a la eficiencia del sistema de control y hacerlo más efectivo si los recursos son re-direccionados hacia las transferencias que necesitan mayor atención. Sin embargo, algunos países sufren cierta falta de capacidad financiera, técnica y/o humana como para poder llevar adelante evaluaciones para la autorización de transferencias, e implementa controles de exportación y de frontera efectivos. En estos casos se hace necesaria la asistencia y la construcción de capacidades focalizadas.

¹⁴⁹ NGO Submission to COARM, 2008

COMPRAS DE ARMAS EN LATINOAMÉRICA: EL CASO CHILENO ¿UNA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN MILITAR EXITOSA?

Rodrigo Álvarez Valdés y Liza Zúñiga Collado

*"...suponer armas sin enemigos,
es decir, sin adversarios concretos,
es suponer lo político sin política..."*

Cristián Garay.
Política y Estrategia, 86, 2002, pág.20.

Introducción

Durante el último quinquenio las miradas en Sudamérica han estado centradas en los procesos de compra de armamentos seguidos por Colombia, Chile y Venezuela¹⁵⁰; los cuales, según SIPRI¹⁵¹, entre 2002 y 2007 (medidos en moneda local corrientes), crecieron un 80,4; 63,2 y 295,2 por-ciento, respectivamente. Todos estos casos difieren en sus motivaciones y han demostrado ser procesos disímiles en cuanto a sus financiamientos.

Colombia, por ejemplo, vive una lucha interna contra la guerrilla y el narcotráfico; y recibe ayuda económica, logística y tecnológica de los Estados Unidos. Este conflicto, luego de la incursión del ejército colombiano a territorio ecuatoriano en busca de guerrilleros, ha demostrado tener la potencialidad de proyectarse regionalmente. Venezuela, difiere de lo experimentado por su vecino; pues su experiencia está fuertemente dominada por una postura ideológica. Financiada por lo que hasta hace poco fue la riqueza generada por el petróleo, ha transformado a Estados Unidos, el socio más importante de Colombia en la lucha contra el narcotráfico, en su mayor amenaza y ha promovido durante los últimos años una política de acercamiento militar con Rusia. Chile, frente a estas experiencias de la región y sin tener un enemigo inmediato, pareciera un caso especial. Por un lado, ha resuelto casi por completo sus conflictos limítrofes con Argentina; y por el otro, sus únicos dos focos de tensiones futuras (Perú y Bolivia) no parecen poder escalar hasta un escenario de guerra. Sin embargo, amparado por una ley aprobada durante el período militar y la cual pareciera difícil modificar, ha desarrollado una consistente política de renovación y compra de armas.

Esta coyuntura ha generado una alta preocupación regional, en especial por los efectos que pudiera llegar a tener en el continente. Así, por un lado, se ve con inquietud la posibilidad que se reinicie una carrera armamentista. Por el otro, la existencia de un claro "trade-off" resultante del aumento del gasto militar en armas. De esta forma, las críticas apuntan al lugar secundario en el que áreas tales como la educación, saluda y vivienda son relegados en nombre de la seguridad y la defensa nacional.

Con este panorama, el presente documento tiene como objetivo analizar el contexto general del continente en cuanto a una posible carrera armamentista la cual sería producto del

¹⁵⁰ Es importante hacer notar que para el caso de Venezuela los datos son amplios y contradictorios. Por ejemplo según el Congressional Research Service (en millones de dólares corrientes) el gasto de este país entre 2003-2006 fue de 4.400 millones. Por su parte SIPRI (dólares constantes 2005) sostiene que el gasto ha sido de 2.400 millones.

¹⁵¹ Stockholm International Peace Research Institute (<http://www.sipri.org/>)

proceso de rearme y gasto militar que Sudamérica enfrenta. Especial mención se otorga al caso de Chile y cuáles desafíos representa para los actores políticos, militares y de la sociedad chilena la Ley del Cobre como fuente de financiamiento; así como cual podría ser el efecto en el balance militar regional. Con este objetivo, primero se discute la situación general de la región. En segundo lugar, presentando una visión histórica de los conflictos y tensiones que Chile ha enfrentado con sus vecinos, se desarrolla un análisis entre su política de defensa y la reciente modernización de su arsenal militar. En tercer lugar, se discute la Ley del Cobre y sus implicancias, para terminar con las conclusiones.

Sudamérica: un análisis regional

Durante el siglo XX, la región se caracterizó por su baja conflictividad; evitándose casi por completo el conflicto armado de alta intensidad. Estadísticamente, América Latina y el Caribe se han convertido en una de las regiones más pacíficas del planeta –esto es, donde existen menos conflictos armados derivados de problemas territoriales o guerras civiles (Fuentes, 2008). Según datos de Domínguez (2003: 29) entre 1990 y 2000 sólo cinco disputas en Sudamérica llegaron a ser militarizadas por algún país¹⁵².

Los primeros años del siglo XXI no han sido la excepción. De acuerdo con el Heidelberg Institute for International Conflict Reserach, en 2007 un total de 328 conflictos intra e inter estados fueron contabilizados mundialmente. De ellos, 109 se desarrollaron en Asia y Oceanía; 78 en África; 55 en Europa; 43 en el Medio Oriente y Magreb y 43 en la Américas¹⁵³.

Sin embargo, de los 43 conflictos correspondientes a las Américas, 21 afectan a Sudamérica. De ellos sólo 9 son inter-estado; siendo 4 por territorios y recursos, 1 por recursos, 1 por territorio, 1 es definido como un problema de poder internacional y 2 son disputas sustentadas en diferencias sobre sistemas e ideologías (ver cuadro N° 1).

Cuadro N° 1 – Tipos de Conflictos Inter-Estado

Nombre del Conflicto	Partes del Conflicto	Tipo de Conflicto	Año de Inicio	Intensidad
Bolivia – Chile (acceso al mar)	Bolivia vs. Chile	Territorio, recursos	1945	1
Chile – Inglaterra (Antártica)	Chile vs. Inglaterra	Territorio, recursos	2007	1
Colombia – Ecuador	Colombia – Ecuador	Poder Internacional	2005	3
Colombia – Venezuela (Bordes, Islas Monjes)	Colombia vs. Venezuela	Territorio	1945	1
Colombia – Venezuela (sistema)	Colombia vs. Venezuela	Sistema / Ideología	2004	2

¹⁵² Venezuela-Guyana; Venezuela-Trinidad y Tobago; Venezuela-Colombia; Colombia-Nicaragua y Perú Ecuador.

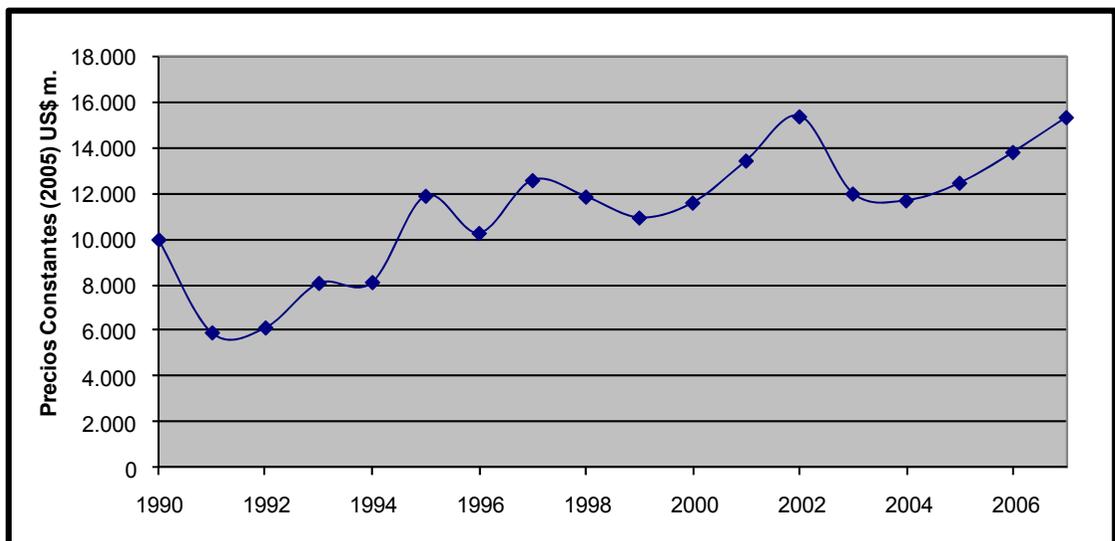
¹⁵³ Norte, Centro y Sur.

Colombia – Nicaragua (Límite marítimo)	Colombia vs. Nicaragua	Territorio, recursos	1945	2
Perú – Chile (Límite marítimo)	Perú vs. Chile	Territorio, recursos	1945	1
Uruguay – Argentina (Río Uruguay)	Uruguay vs. Argentina	Recursos	2006	2
Venezuela – Estados Unidos (sistema)	Venezuela vs. Estados Unidos	Sistema I Ideológico	2001	2

Fuente datos: Conflict Barometer 2007 - Heidelberg Institute for International Conflict Research.

El tema sobre el gasto en defensa y su efecto en el desarrollo ha sido largamente debatido por los más diversos actores del sistema internacional. La región sudamericana no ha estado ajena al mismo y representa una preocupación de constante análisis. Así, como lo visualiza Berthélemy (1995:206) es natural preguntarse si existe un “óptimo” nivel de gastos militar y cómo esto puede ser estimado en la práctica. Según Emmerich (2007:10) las motivaciones de la carrera armamentista en curso en Sudamérica son de tres tipos: disputas territoriales, diferencias ideológicas, y el “efecto espejo”. Al respecto, utilizando los datos de SIPRI, la región demuestra tener tres claros tramos en cuanto a gasto militar se refiere. El primero reconoce a Brasil como el mayor actor. Al respecto esta nación ha demostrado tener una política constante. En términos brutos, entre 1991 y 2007, ha incrementado en 9448 millones de dólares sus adquisiciones (ver gráfico N° 1).

Gráfico N°1 / Gasto Militar de Brasil 1990-2007



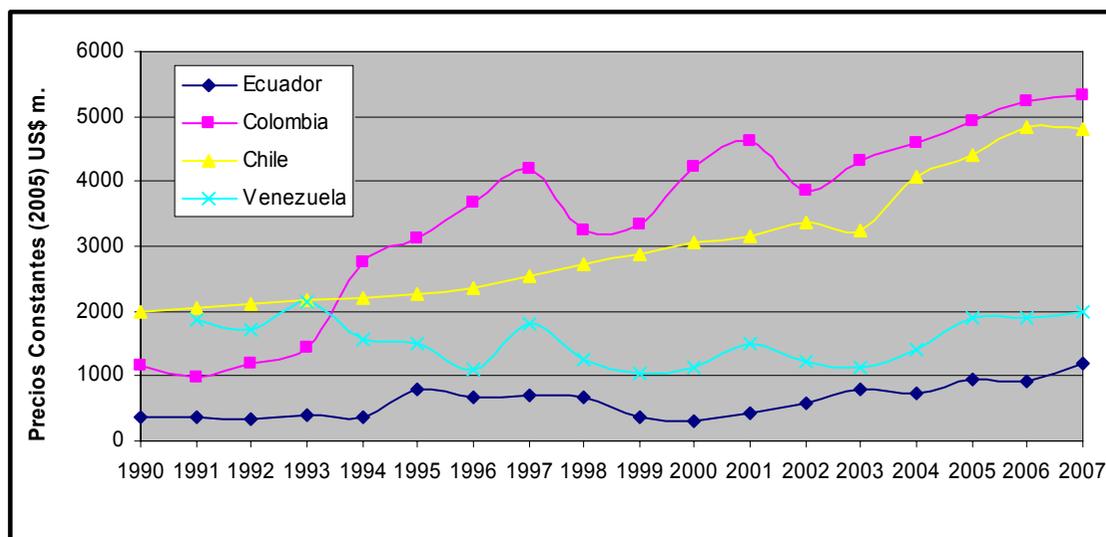
Elaboración propia

Fuente de Datos: SIPRI –servicio online

Un segundo grupo de países está conformado por Colombia, Chile, Ecuador y Venezuela. Los dos primeros han demostrado, desde comienzo de los 90s, tener una agresiva política en temas de compra y renovación de armamento. Los dos segundos han experimentado un sostenido incremento desde comienzos del SXXI. Entre 1990 y 2007, Colombia ha elevado su

gasto en 4.179 millones de dólares; Chile en 2.827, Ecuador en 829 y Venezuela en 142 (ver gráfico N° 2).

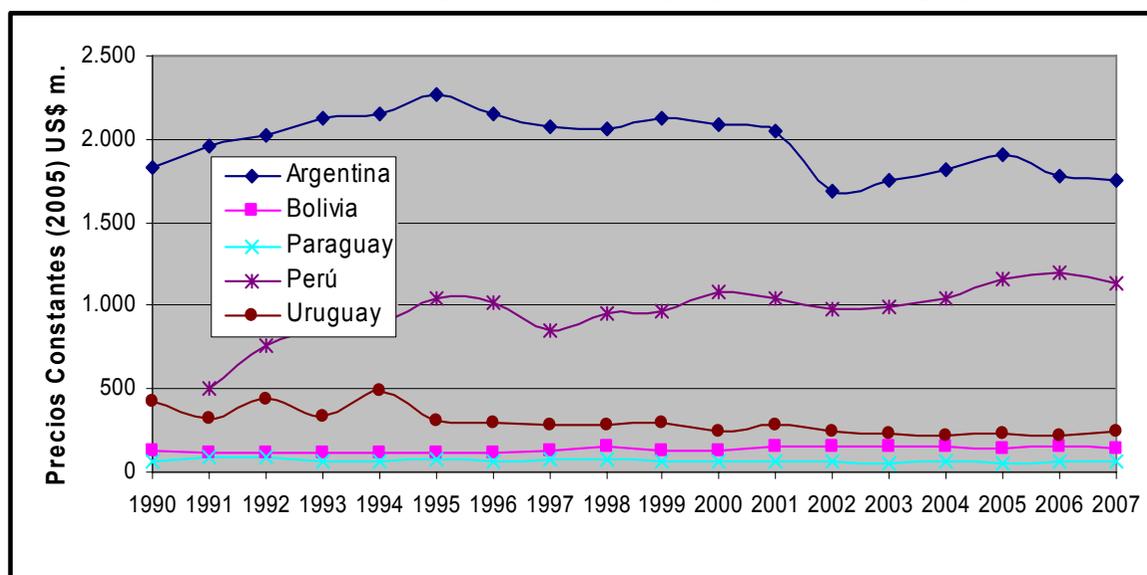
Gráfico N° 2 / Gasto Militar de Colombia, Chile, Ecuador y Venezuela 1990-2007



Elaboración propia Fuente de Datos: SIPRI –servicio online

El tercer grupo está compuesto por aquellas naciones que han mantenido una media controlada o bien han experimentado una baja en sus gastos militares. Así, entre 1990 y 2007, Argentina, Paraguay y Uruguay experimentaron una tendencia negativa: -80; -1.09 y -172 millones respectivamente. Por su parte en este mismo período Bolivia aumentó su gasto en 123 millones. El caso de Perú es uno excepcional. Efectivamente, a lo largo de esos 17 años, este país aumentó su gasto en 624 millones de dólares. Sin embargo, entre 2000 y 2007 el cambio ha sido casi nulo, período en el cual sólo ha tenido un incremento porcentual de un 5,1% en su gasto pasando de 1.078 a 1.133 millones (ver gráfico N° 3).

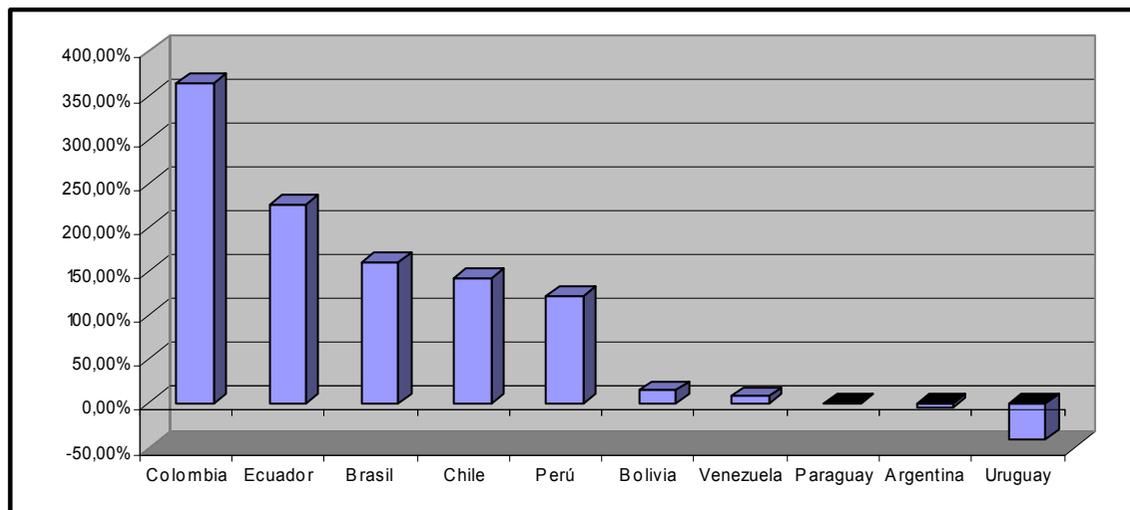
Gráfico N° 3/Gasto Militar de Argentina, Perú, Uruguay, Bolivia y Paraguay 1990-2007



Elaboración propia. Fuente de Datos: SIPRI –servicio online

Porcentualmente, y medido en US\$ dólar a precios constantes de 2005, entre 1990 y 2007, se distinguen cuatro grupos y el orden sufre un cambio sustantivo. Colombia y Ecuador son las naciones que han aumentado mayormente sus gastos en armamento: 363,3% y 225,8% respectivamente. Luego están Brasil, Chile y Perú quienes han experimentado un incremento de un 160,5; 141,7 y 122,5 por ciento. El tercer grupo lo conforman Bolivia y Venezuela con un 14,6 y 7,6; y el cuarto nivel esta conformado por Paraguay, Argentina y Uruguay (ver grafico N° 4).

Gráfico N° 4 / Crecimiento Porcentual en Gasto de Armamento 1990-2007



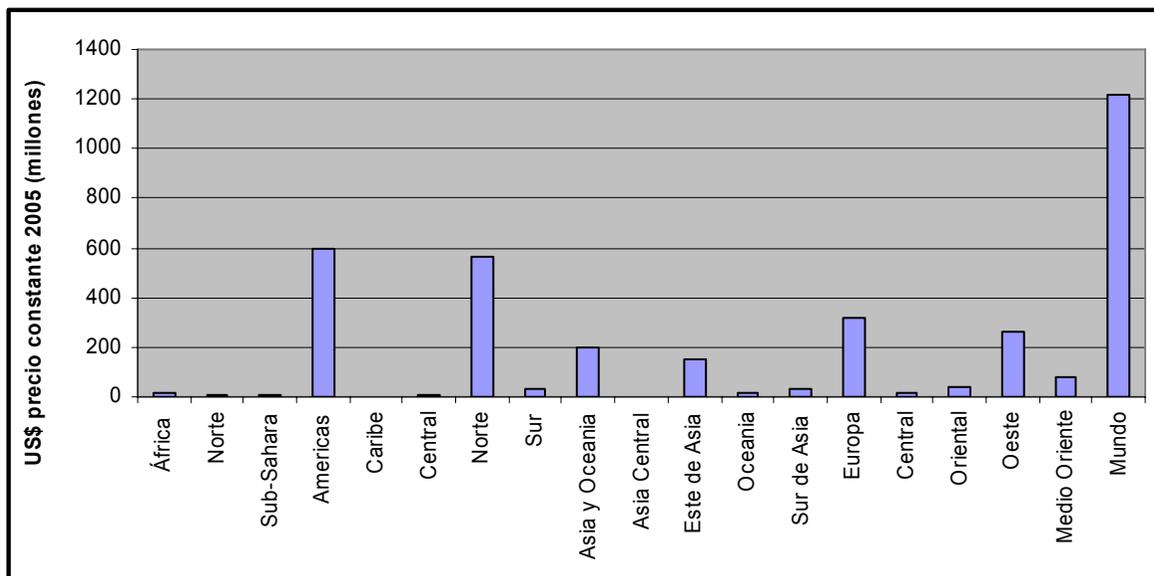
Elaboración propia. Fuente de Datos: SIPRI –servicio online

Al cruzar el número e intensidad de los conflictos con los recursos destinados a enfrentarlos, pareciera no existir coherencia entre las compras militares y la proyección de estos conflictos. Por ejemplo, además de las 9 tensiones inter-estados antes señalados, también es factible destacar 12 de carácter intra-estado. Así mientras en el caso de los inter-estados el promedio de intensidad solo alcanzó a un 1,5, en los segundos llegó a 2,8¹⁵⁴. Sin embargo, en el caso de los intra-conflictos, 6 son puramente políticos y enfrentan a los gobiernos y la oposición; 5 son entre los gobiernos y fuerzas armadas paramilitares o guerrilleras y 1 es entre gobierno y minoría étnica. De esta manera, dado el análisis antes señalado se podría decir que el promedio de gasto militar por conflicto en 2007 de 3.558 millones de dólares es excesivo.

Un análisis regional demuestra que las Américas concentra el mayor gasto mundial en defensa con un 49,2%; donde la subregión de América del Norte (Estados Unidos y Canadá) representa el 93,9% del total. Europa alcanza el 26,2%, Asia-Oceanía el 16,4%, Medio Oriente el 6,5% y África el 1,4% (ver gráfico N° 6). Desde una perspectiva subregional, Sudamérica se ubica en la quinta posición, sobre el gasto de Sur de Asia y por debajo de la realizada por Europa del Este (ver gráfico N° 7).

¹⁵⁴ Heidelberg Institute for International Conflict distingue una escala de cinco niveles de conflicto; siendo el nivel 1 de conflicto latente; 2 de conflicto manifiesto; 3 condición de crisis; 4 escala a crisis severa y 5 guerra.

Gráfico N° 6 / Gasto Militar por Región y Subregión

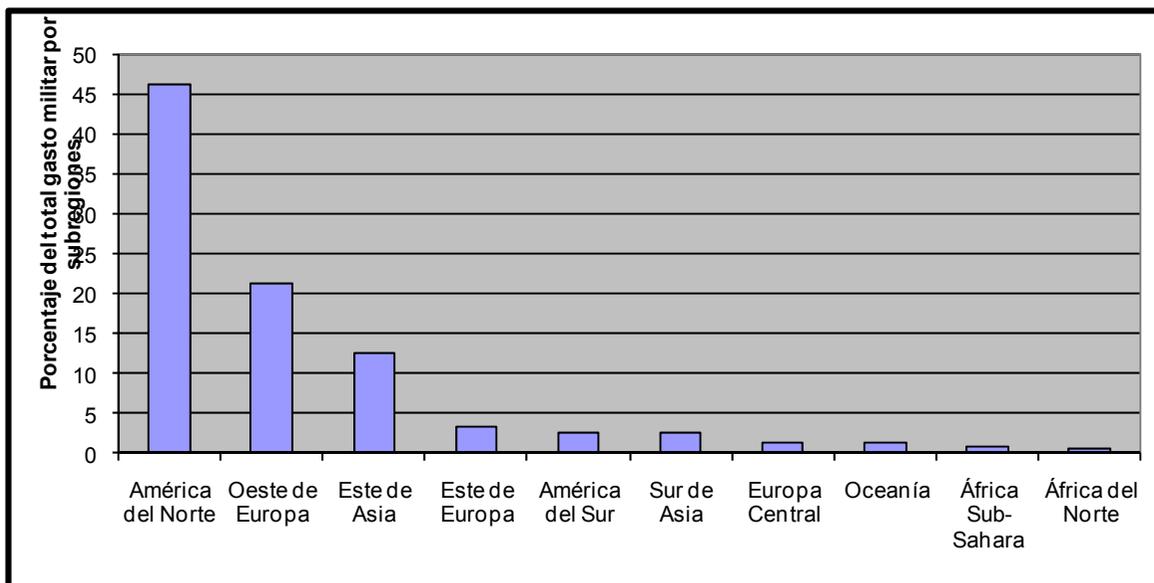


Elaboración propia

Fuente de Datos: SIPRI –servicio online

Caribe y Asia Central sin datos

Gráfico N° 7 / Gasto Militar por Subregión (% del total)



Elaboración propia

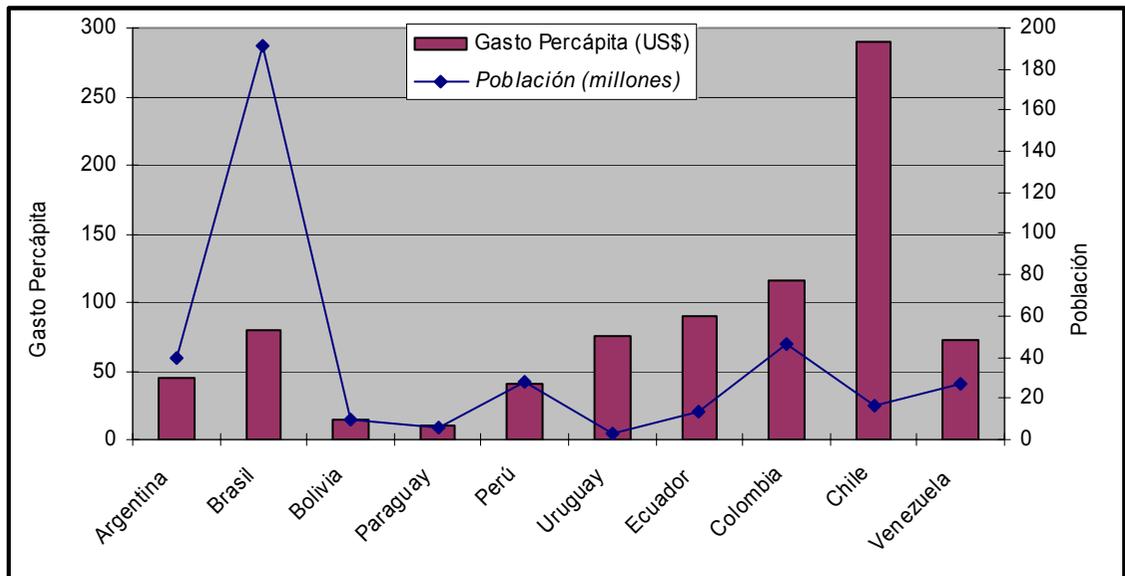
Fuente de Datos: SIPRI –servicio online

Según los datos de gasto militar de 2007¹⁵⁵ (SIPRI) Chile dispuso del gasto per cápita más alto, con 290,5 dólares. Luego Colombia con 115,5; Ecuador con 89,6; Brasil con 80;

¹⁵⁵ Gasto Medida en US\$ constantes de 2005 - SIPRI

Uruguay con 75; Venezuela con 72,9; Argentina con 44,3; Perú con 40,6; Bolivia con 14,8 y Paraguay con 10,6 (ver gráfico N° 8)

Gráfico N° 8 / Gasto militar Percápita - 2007



Elaboración propia

Fuente de Datos: SIPRI –servicio online / World Bank

En el contexto mundial el panorama para Sudamérica pareciera ser auspicioso. La subregión sólo representa el 2,6% del gasto mundial en armamento y se ubica en el 5 lugar entre 10 subzonas. A este respecto existen tres posiciones. Primero, según los detractores, el ritmo de gasto en defensa, en países en desarrollo y/o subdesarrollo, pareciera ser alto y sin justificación. Segundo, según los defensores, éste escenario se encajaría correctamente con la cantidad e intensidad de los conflictos activos y latentes; frente a los cuales la lógica de la disuasión prima. Y tercero una visión compartida que plantea un análisis que considera ambas corrientes y donde la cuestión no es el gasto militar per-se, sino que la razón del mismo. Sin embargo, en Sudamérica, como en el resto del mundo, producto del histórico problema derivado del secretismo de la información del sector defensa y de la falta de políticas de defensa, se hace imposible confirmar si los procesos de aumento en el gasto militar corresponden a una necesidad de real renovación o a un proceso que busca la supremacía militar.

Chile: ¿proceso armamentista o política de defensa disuasiva?

Una historia de conflictos limítrofes

La posición geográfica de Chile ha tenido implicancias de tipo económico, poblacional y estratégico, por lo tanto también desventajas políticas. Por esto es que “las dificultades se han reflejado históricamente en una postura estratégica de carácter disuasiva, que, para hacerla creíble, necesitó mantener significativos contingentes armados en las zonas conflictivas y obligó a realizar gastos militares proporcionalmente altos dentro del presupuesto de la nación” (Meneses, 1993:368), pero el fin de la Guerra Fría, el acercamiento de Argentina con Brasil por una parte y con Chile por la otra, la creación del MERCOSUR y la

eliminación de las armas de destrucción masiva en la zona mostraban una situación favorable para la cooperación en Sudamérica. Todo ello auguraba sin muchas dudas un panorama positivo, no obstante, las crisis de gobernabilidad en diversos países debilitaron las relaciones -aunque no llegaron a romperlas- y en algunos casos hicieron recordar las viejas disputas. En el caso de Chile esas disputas tenían una faz de amenazas militares, ligadas históricamente a diferencias territoriales limítrofes, que se localizaban principalmente en los extremos del país; en tanto que las amenazas extracontinentales fueron pocas y no han vuelto a surgir.

La evolución de las amenazas por conflictos territoriales de Chile en el siglo XX fue la siguiente: una probable intervención de EE.UU. en los años veinte ante un posible conflicto con Perú, esto no se extinguió hasta la firma del Tratado de Límites con Perú en 1929 y cuando EE.UU. renunció al empleo de la fuerza en América Latina (1933); luego el país estuvo más o menos libre de peligro externo hasta 1942, cuando se percibió un posible ataque japonés por intereses estratégicos del país asiático. Pasada la Segunda Guerra Mundial comenzó a percibirse una disputa armada con Argentina, pero no se llegó a extremos peligrosos hasta 1958 con la primera crisis fronteriza con el incidente del Islote Snipe en el extremo austral (se trató de una ocupación de una isla no habitada). Este incidente marcaría una cadena de dificultades diplomático-fronterizas cuyos hitos más importantes fueron el rompimiento de relaciones con Bolivia en 1962, la crisis de Laguna del Desierto en 1965 y el incidente de la torpedera Quidora en 1967. Los años 60 estuvieron marcados por la emergencia estratégica de Perú y la década del 70 por la crisis del Canal Beagle (extremo austral) con Argentina en 1978 que significó una gran movilización militar, eliminándose con el Tratado de Paz y Amistad de 1984.

La crisis del Islote Snipe tuvo importantes consecuencias para el presupuesto, pues sorprendió a Chile en muy malas condiciones de preparación militar, por lo cual el acuerdo de conveniencia con Argentina fue complementado con la promulgación de la Ley Reservada que estipulaba un porcentaje de las ventas de la minería del cobre para adquirir armamentos en el exterior. Se trata de un tema que ha comenzado a ser discutido y cuestionado, pero aún no resuelto, como sí ha sucedido con las disputas territoriales que la originaron:

“desde la perspectiva de la amenaza percibida, las principales causas territoriales para un conflicto han desaparecido, aunque quedan pendientes algunos puntos de posibles roces como el límite en los hielos patagónicos, el asunto de la boca oriental del estrecho de Magallanes y el comercio de Chile con las islas Malvinas.

Durante todos estos años el persistente reclamo de Bolivia por una salida soberana al mar ha estado permanentemente presionando en el marco vecinal. De los problemas fronterizos pendientes en el presente éste es el más relevante. Bolivia por sí sola no constituye una amenaza militar suficiente para alterar la seguridad externa de Chile. La experiencia de las últimas décadas indica que las relaciones con Perú se deterioran cada vez que Chile intenta dar una solución territorial al problema, en conformidad a los deseos bolivianos y sin interrumpir la continuidad geográfica chilena. El carácter revisionista de la demanda boliviana tiende a alterar la presente distribución geográfica, a su vez afectaría las obligaciones que tiene Chile con Perú de acuerdo al Tratado de Lima e impactaría en la realidad geográfica continental” (Meneses, 1993:379)

Los conflictos limítrofes de Chile forman parte de la historia, todos ellos fueron resueltos por el imperio de la ley a través de acuerdos y tratados que sancionaron las diferencias (ver

cuadro N° 2). Pero la vulnerabilidad geográfica del país los hacen presentes al momento de evaluar las hipótesis de conflicto. Por ejemplo, en el límite norte con Perú y Bolivia la historia muestra una tendencia a la relación basada en el balance de poder antes que en la integración, esto por una sucesiva presencia de conflictos antes y después de convertirse en repúblicas. El contexto estuvo marcado históricamente por la competencia chileno-peruana, pero más aún por la debilidad estatal de Bolivia, ello implicó que “un escenario tripartito estable y de intereses compartidos no se organizó en el pasado por el peso de la historia y de la inercia política, pero especialmente por ausencia de voluntades nacionales orientadas a ese propósito” (Deustua, 2005). A pesar de esto, las declaraciones oficiales apuntan a la cooperación, sin duda ésta existe y han conseguido avances importantes, por ejemplo en el intercambio económico y el flujo de personas, que actualmente sólo exige el documento nacional de identidad.

Cuadro N° 2 / Principales Instrumentos Jurídicos de Chile con los Países limítrofes

Argentina	Bolivia	Perú
<ul style="list-style-type: none"> • Tratado de Límites de 1881. • Protocolo de Límites de 1893. • Tratado de Paz y Amistad de 1984. • Anexo N° 1, Procedimiento de Conciliación • Anexo N° 2, Navegación. • Tratado sobre Integración y Complementación Minera de 1997. • Reglamento de la Comisión Administradora. • Acuerdo para precisar el recorrido del Límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tratado de Paz y Amistad de 20 de octubre de 1904. • Convenio de 1° de mayo de 1907. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tratado de 3 de junio de 1929. • Protocolo Complementario de 3 de junio de 1929. • Acta de Ejecución del Artículo 5°, del Tratado de 1929, • suscrita en 1999. • Reglamento del Acta de Ejecución. • Acuerdo Interinstitucional Sobre Solución de Controversias. • Acuerdo entre la Empresa Portuaria Arica y la Empresa Nacional de Puertos S.A. • Declaración sobre Zona Marítima, 18 de agosto de 1952. • Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima, 4 de diciembre de 1954. • Acta de los Representantes de Chile y del Perú, 26 de abril de • 1968. • Acta de la Comisión Mixta Chileno-Peruana, 22 agosto de 1969

Elaboración Propia. Fuente Dato: DIFROL.CL

El actual contexto

Si bien en el momento actual la mayor parte de las tensiones limítrofes fueron superadas, aún persiste el reclamo marítimo de Bolivia. Con ese panorama Chile no tiene las mismas necesidades de defensa que tuvo hasta el siglo XX, las cuales ahora más bien se centran en el tema energético, que ha estado muy presente debido a las dificultades en el suministro de gas natural con Argentina. Otra situación que constituye un factor de vulnerabilidad es "la localización geográfica de Chile y su creciente dependencia del comercio exterior también implica otro problema: la imperiosa necesidad de mantener abiertas las líneas de comunicación marítimas y aéreas que permitan al país sostener una crisis o un conflicto sin que peligre su crédito o su comercio externo" (Meneses, 1993:409).

Chile, desde mediados de los 90s, se instala en el sistema internacional con una lógica diferente, de cooperación e integración, basada en lo que se ha llamado los factores de "poder blando" o subjetivos -como la estabilidad política y económica de la que goza actualmente- y no en el poderío militar (aunque el gasto destinado a las FF.AA sea uno de los más altos de la región). Estos fueron los ejes de su política exterior en la década de 1990, con la búsqueda de la reinserción integral en la comunidad internacional. El desarrollo político y económico que Chile ha alcanzado desde el retorno a la democracia le ha permitido tener una posición privilegiada en el contexto latinoamericano y una relevancia en diversos ámbitos internacionales; todo lo cual ha sido sustentado en la implementación de un nuevo ciclo orientado a contribuir con la paz y la seguridad internacional. De esta manera, trabajando para dejar en segundo plano las tensiones limítrofes pasadas, el país ha manifestado su compromiso con las relaciones vecinales basadas en la confianza mutua y la cooperación.

La armonía no siempre se mantiene, en los últimos años la tendencia colaborativa se ha visto obstaculizada por el resurgir de diferencias históricas relacionadas con el recurso marítimo y también por el rol de actores no estatales, por ejemplo de los empresarios en el caso de la relación chileno-peruana¹⁵⁶ y los movimientos nacionalistas en Bolivia. Además, la desconfianza reciente ha sido estimulada por la conciencia del incremento de las asimetrías de defensa convencional, especialmente entre Perú y Chile, la reciente publicidad o exacerbación de diferendos históricos (como la delimitación marítima con Perú o la salida al mar de Bolivia), la emergencia de conflictos por recursos como el agua y el gas con Bolivia, el deterioro del clima de negocios por los problemas con empresarios y la escasa publicidad de los contenidos de la cooperación institucional (Deustua, 2005:214). De todas formas el balance es positivo, los incidentes por temas territoriales, comerciales o energéticos han logrado superarse sin mayores consecuencias.

A pesar de este cambio en los ejes de la política exterior las necesidades estratégicas y de defensa de Chile siguen estando enraizadas en la conservación de la soberanía y de la independencia territorial, así como en la búsqueda del equilibrio en la región sudamericana. Por ejemplo, Chile aún teniendo la posibilidad de eliminar la modalidad de servicio militar obligatorio¹⁵⁷ ha optado por mantenerlo. Al mismo tiempo, es posible observar un significativo

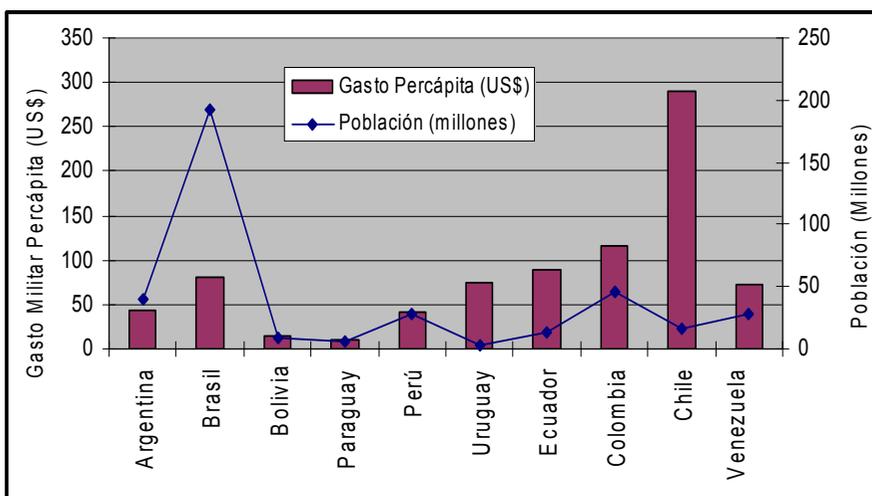
¹⁵⁶ Un reciente ejemplo han sido la oposición de un sector de la política peruana liderada por Ollanta Humala al Tratado de Libre Comercio con Chile.

¹⁵⁷ Según el Senador de la República Jaime Gazmuri, esto está ligado a una política de defensa basada en la posibilidad de conflicto que requiere de un despliegue militar terrestre numeroso, pero en el actual escenario esta apreciación político-estratégica no sería la más correcta y requeriría de una modificación. Foro Nacional sobre el Servicio Militar Obligatorio desarrollado el año 2000. Ver en Gazmuri, Jaime, "Defensa Nacional: nuevos escenarios, nuevas políticas". *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 1, enero-marzo: 65-68, 2001.

incremento del gasto militar; lo cual para 2007 ubicó a esta nación en el primer lugar de gasto per cápita con 290,5 US\$ (ver gráfico N° 9).

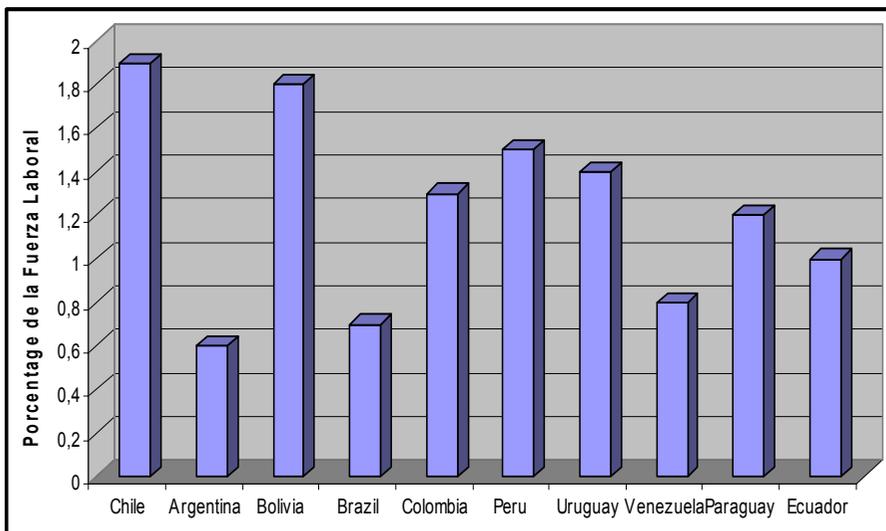
Además, es interesante observar que Chile, como radio del total de la fuerza laboral, ha mantenido entre 1994-2006 uno de los mayores índices de personal militar (ver gráfico N° 10). Sin embargo, si se cruza el número de efectivos de las Fuerzas Armadas con la población total de cada nación, la tendencia demuestra que Chile posee una de las fuerzas militares con el menor número de efectivos¹⁵⁸ per-cápita de la región. Así, con un 0,22 militares per-cápita se ubica sobre Uruguay (0,12) y Colombia (0,18) y comparte la posición con Bolivia (ver gráfico N° 11).

Gráfico N° 9 / Gasto Militar Per cápita



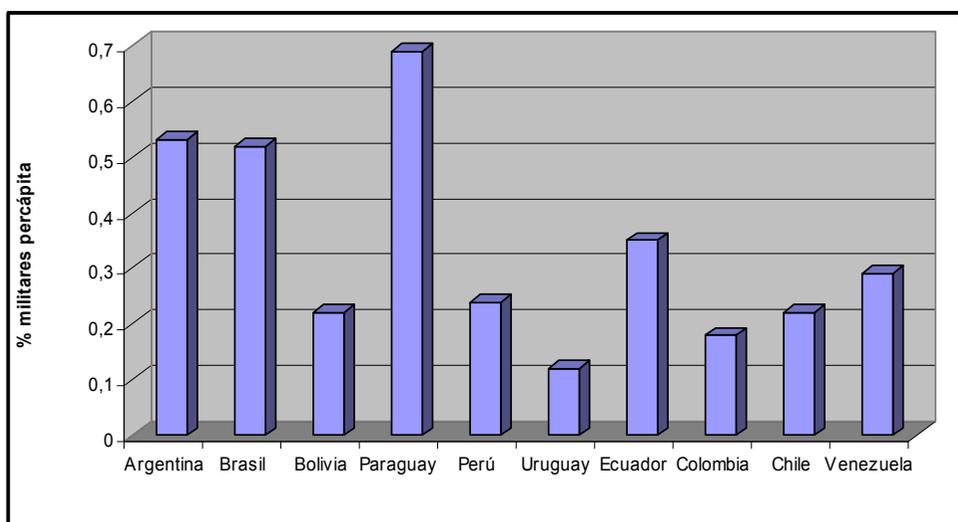
Elaboración propia . Fuente de Datos: SIPRI, Ministerio de Defensa de Chile y Banco Mundial

Gráfico N° 10 / Personal Militar como radio de la fuerza laboral



Elaboración propia. Fuente de Datos: World Bank

¹⁵⁸ En este indicador solo se han considerado las fuerzas Terrestres, Naval y Aérea.

Gráfico N° 11/ Fuerza Militar per-cápita

Elaboración propia

Fuente de Datos: ATLAS Comparativo de la Defensa, 2007 - World Bank on line.

Desde comienzos de la década de 1990 las tres ramas de las FF.AA han desarrollado programas de modernización tecnológica, organizacional, de instrucción y de administración de sus recursos humanos y financieros, pero han sido planificados en forma individual por cada institución, incluso independientemente del Ministerio de Defensa, aunque deben contar con la venia de éste último. Cada una de las fuerzas representa una visión individual de la evolución de las condiciones de seguridad del país y el aporte que cada rama puede hacer a ello (Navarro, 2006).

El Ministerio de Defensa por su parte también ha realizado esfuerzos particulares por conseguir su modernización, mejorar su capacidad decisional, la gestión de recursos y obtener una orientación del conjunto de las FF.AA. Estos esfuerzos dispersos reflejan la falta de una verdadera política nacional de defensa que unifique criterios, vele por el desarrollo de la defensa en el largo plazo y genere una visión única y sinérgica de todo el proceso. De todas formas, el país ha realizado intentos en ese sentido, por ejemplo a través de la elaboración del Libro de la Defensa, donde se señala un aspecto muy importante para la posición regional: la manifestación de que Chile no tiene ambiciones territoriales que afecten a los países limítrofes ni a ningún otro.

Ley del Cobre, un mecanismo polémico

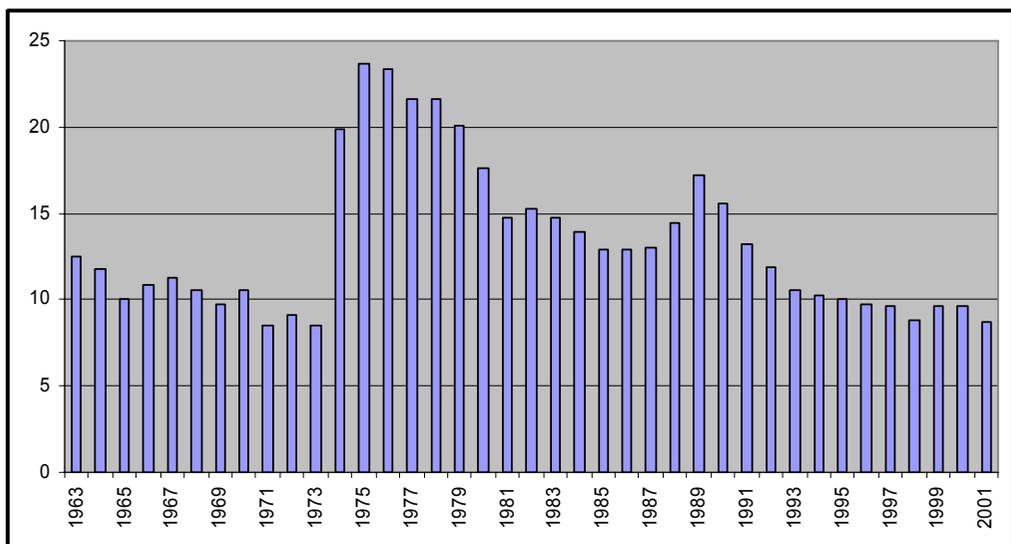
El proceso presupuestario es definido principalmente por la Constitución Política (1980) y la Ley de Administración Financiera del Estado (N° 1.263 de 1975), pero las FF.AA tienen especificado en su ley orgánica este procedimiento. Esta última ley (N° 18.948) fue promulgada en febrero de 1990 días antes del traspaso del gobierno militar al democrático y estableció, entre otras cosas, que la asignación en moneda nacional a estas instituciones incluida en el presupuesto nacional debería ser como mínimo la recibida en 1989 (de ahí nace el piso de 180 mill.), reajustada por la variación del índice de precios al consumidor

(IPC) (excepto los gastos de personal que debía seguir los reajustes del resto del personal público, pero con la misma base de 1989).

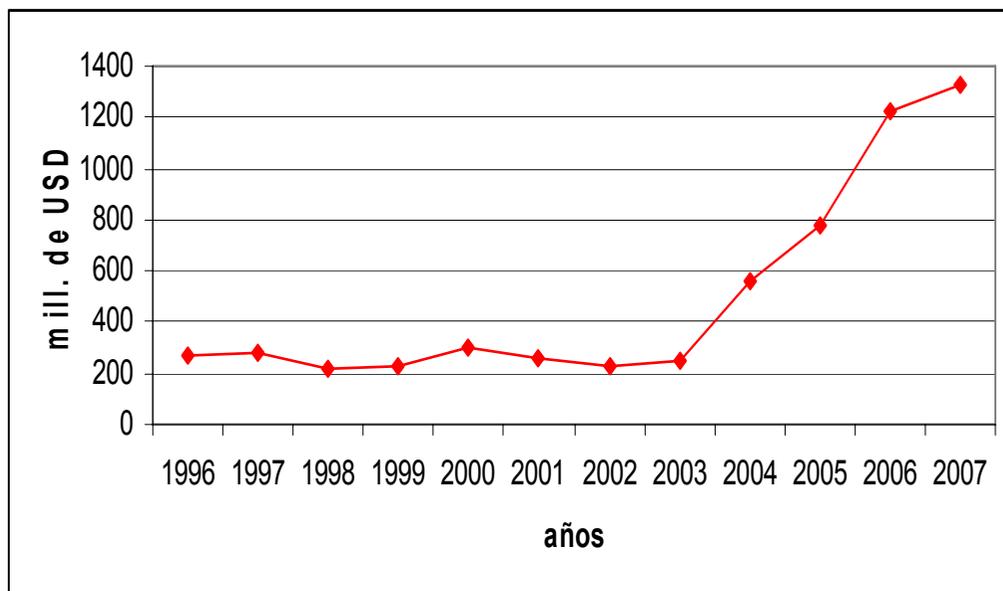
Así, un hecho particular en Chile es que las FF.AA tienen dos fuentes de financiamiento: el aporte fiscal incluido en la Ley de Presupuesto (ver gráfico N° 12) y los recursos que provienen de una ley de carácter reservado que grava las exportaciones del cobre en 10% (Codelco), conocida como la Ley Reservada del Cobre (N° 13.196 de 1958) (ver gráfico N° 13). En conjunto representan, dependiendo de la institución, entre el 85% y el 95% del total de recursos financieros. El resto proviene de la venta de bienes y servicios a personal militar y a la comunidad, de un Fondo Rotativo de Abastecimiento (FORA), de un Fondo de Construcciones (ambos no están incluidos en el presupuesto anual), de ventas de activos y de intereses recibidos en el mercado de capitales (Patillo, 2001).

La citada Ley establece que si tras la liquidación final del rendimiento, la cantidad total del 10% es inferior a US\$ 180 millones, el monto debía ser completado por el Fisco, debiendo consignarse un ítem excedible en la Ley de Presupuestos de la Nación de cada año. Dicho aporte extra percibido por las FF.AA se divide en 3 partes iguales para cada fuerza, no contempla las Fuerzas de Orden y Seguridad, aunque dependen administrativamente del mismo ministerio.

Gráfico N° 12 / Gasto en Defensa como porcentaje del gasto público



Fuente: Contraloría General de la República – Comisión Chilena del Cobre y Libro de la Defensa, 2002.

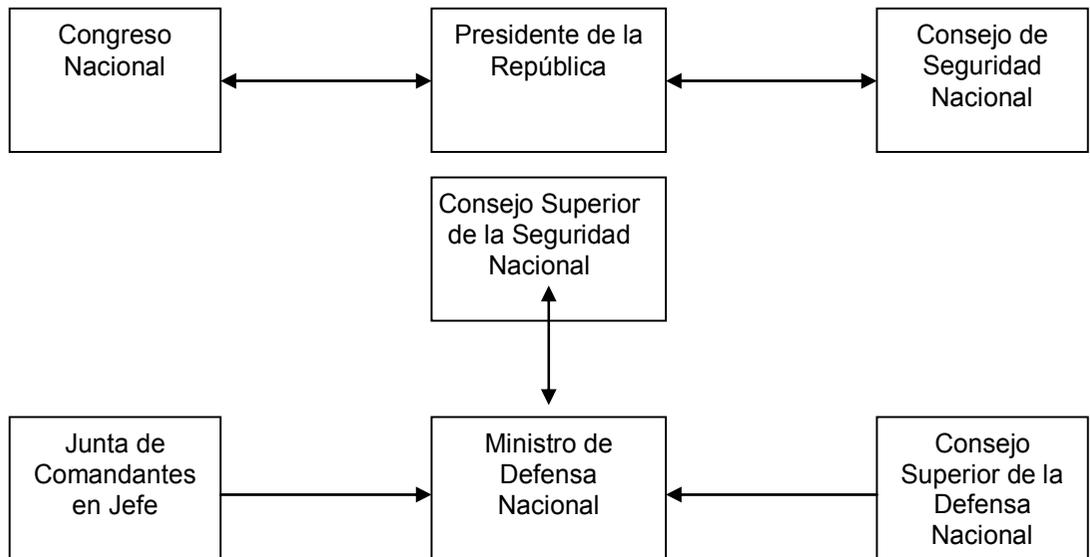
Gráfico N° 13/ Aporte a defensa de Ley Reservada del Cobre (en mill. de US\$)

Fuente: Memorias anuales de Codelco. www.codelco.com

Los recursos que entrega la Ley del Cobre tienen una división explícita en partes iguales entre las instituciones de las FF.AA, las cuales a su vez aportarían US\$ 3.3 millones al año al Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA) para proyectos de interés común. Los recursos son hechos llegar vía Banco Central que deposita los montos en la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) y, a medida que se producen los gastos, la Tesorería General los ingresa a las cuentas institucionales.

El uso de los fondos se autoriza vía Decreto Supremo reservado que está exento de toma de razón y refrendación por parte la Contraloría General de la República, es decir, para la adquisición de sistemas de armas se requiere la aprobación de los Ministros de Defensa y Hacienda y del Presidente. La instancia de análisis y aprobación de la compra es el CONSUDENA (ver figura N° 1), aunque éste hace básicamente una aprobación formal y no analítica, en compras de grandes volúmenes es probable que la negociación del proyecto se realice antes de que éste llegue al CONSUDENA, que no necesariamente se reúne con los miembros que deberían en teoría estar presentes. Cuando las compras superen el monto otorgado por la Ley del Cobre, el Ejecutivo debe incluir esos recursos en la Ley anual de Presupuestos, única instancia en la cual el Congreso podría tener alguna injerencia.

Figura N° 1 / Estructura superior de la Defensa



Fuente: Arellano y Polanco (2001). Análisis de la Estructura y Proceso de Toma de Decisiones de la Defensa Nacional de Chile.

En este esquema, y dada su relevancia, cabe señalar la composición del CONSUDENA: presidido por el Ministro de Defensa e integrado por los ministros de Hacienda y Relaciones Exteriores, los Comandantes en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, los Jefes de los Estados Mayores Generales del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y los Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación.

¿Ventajas o desventajas de la Ley del Cobre?

La Ley del Cobre no sólo es particular por agregar recursos a las FF.AA y poner un piso mínimo sin considerar política alguna, sino también porque sus recursos solamente pueden dedicarse a la adquisición de sistemas de armas e insumos asociados. Además, a diferencia de la Ley de Presupuesto que rige para el ministerio y el resto de la administración pública, son recursos que van directamente a las FF.AA, no requieren sanción del Congreso y su registro se realiza en una contabilidad paralela y reservada, aunque en algunas adquisiciones algo polémicas la Fuerza Área y la Armada presentaron los flujos involucrados y las formas de financiamiento, por lo que el secreto ya no pareciera justificarse del todo. Desde hace algún tiempo se discute el real aporte que una ley como ésta otorga a la política de seguridad y defensa nacional y el lado altamente negativo en cuanto a la debida transparencia que debe existir en las cuentas públicas, para lo cual se están planificando algunos proyectos de ley, pero aún no difundidos públicamente¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Ver: En fase final acuerdo para modificar ley de aporte de Codelco a FF.AA, *La Nación*, martes 3 de abril de 2007; El Ejército pide presupuesto estable, *La Nación*, miércoles 4 de abril de 2007.

El proceso general de presupuesto de la nación es conducido por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, que lo presenta al Presidente de la República, quien a su vez lo presenta al Congreso para su aprobación y discusión final. Pero si éste último no aprueba el presupuesto en el plazo determinado de 60 días, el proyecto original del Ejecutivo se transforma en Ley. Sin embargo, en el ámbito de las FF.AA el papel del Congreso es aún más ajustado por los pisos que establece la Ley Orgánica de la institución castrense y la Ley del Cobre. En este ámbito, cada comisión parlamentaria cuenta con el apoyo de abogados que cumplen funciones de secretaría y asesoría técnica. Al igual que en otras comisiones, defensa no posee asesores especiales dentro del personal permanente, puesto que los parlamentarios contratan sus propios asistentes. Al contrario de lo que pasa en otras áreas, la relación del Ejecutivo con la Comisión de Defensa es ocasional y no cuenta con mecanismos institucionalizados de conexión con el Parlamento. Por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con una oficina de enlace parlamentario, estructura que no posee la cartera de Defensa (Álvarez, 2004).

Otra dificultad para conocer en profundidad el presupuesto es la forma en que se presenta, pues se estructura según partidas, capítulos y programas. La defensa corresponde a la partida 11 y tiene un conjunto de capítulos que describen cada una de las FF.AA y sus organismos descentralizados (Dirección General de Movilización Nacional, Instituto Geográfico Militar, Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, Dirección General de Aeronáutica Civil y Servicio Aerofotogramétrico de la FACH). A su vez estos capítulos se dividen en programas. No obstante, como se ha señalado no todos los recursos están consolidados en este presupuesto, puesto que los aportes del fisco al financiamiento de las pensiones de retiro del personal militar se contabilizan en el presupuesto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Este punto es importante, puesto que el personal militar no se ha sometido al sistema de pensiones que tiene el resto de los chilenos a través de administradoras privadas de fondos de pensión.

Un caso aparte es el de las empresas ligadas a las FF.AA, las más relevantes son la Fábrica y Maestranza del Ejército (FAMAE), Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) y la Empresa Nacional Aeronáutica (ENAER), que en cuanto empresas con patrimonio autónomo no están incluidas en la ley anual de presupuestos, aunque dependen igualmente del Ministerio de Defensa que debe, además de Hacienda, autorizar su presupuesto por decreto exento. Los aportes que cada fuerza hace a estas empresas en personal y bienes están incluidos en sus presupuestos institucionales. Independiente de la clasificación y fuentes de los recursos, el presupuesto total de la defensa se basa un sistema incremental, es decir, basándose en el presupuesto del año anterior.

La Ley del Cobre ha tenido consecuencias positivas y negativas para la planificación de la defensa. Navarro (1999:91) plantea 3 argumentos a favor y 4 en contra. Como consecuencias positivas señala: 1. el sistema ha dado estabilidad al financiamiento y ha permitido adquisiciones de largo plazo, 2. ha sustraído el tema de la contingencia política y, 3. ha evitado fricciones y rivalidades entre las FF.AA. Por su parte las consecuencias negativas han sido: 1. por el carácter rígido y autosostenido ha generado una separación con las reales necesidades de defensa del país, 2. la ausencia de competencia al interior del sistema ha hecho ineficiente la inversión, 3. la clase política ha renunciado a responsabilidad en este ámbito, y 4. ha afectado al Ministerio de Defensa al quitarle una responsabilidad teórica significativa, es decir, la asignación de recursos.

Perspectivas de cambio

La discusión actual sobre una posible modificación a la Ley Reservada del Cobre se encuentra estancada en proyectos de reforma que ha elaborado el Poder Ejecutivo. El proceso más reciente fue el envío, por parte del Ministerio de Defensa, en enero de 2007 de un informe técnico sobre el funcionamiento de esta ley¹⁶⁰. Posteriormente, en marzo del mismo año, el mismo ministerio envió a la Presidencia un borrador de proyecto que derogaría la Ley Reservada del Cobre. Los principales cambio que presentaría el proyecto son: establecer un sistema diferenciado de aprobación de dineros, es decir, presupuestos plurianuales para las grandes inversiones y mecanismo regular para los otros gastos. De este modo, la compra de armas y equipos pasaría por presupuestos de una extensión de 4 años que tienen una aprobación de largo plazo, mientras que los gastos de mantención (como comida, servicios o municiones) pasarían por una aprobación anual¹⁶¹. Se espera además que el Parlamento, que hasta el momento no tiene ingerencia en este ámbito, pueda también tener la palabra sobre el presupuesto de defensa.

Sin embargo, es una iniciativa que no genera consenso. De hecho, cuando fue presentado el informe técnico la entonces ministra de defensa¹⁶², afirmó que para modificar la ley deben salir del Ministerio de Hacienda otros proyectos asociados, como la objeción de conciencia, la carrera militar y las remuneraciones de soldados conscriptos. Dentro de las propias FF.AA no parece haber coincidencia en los requerimientos, pues en el momento en que fue enviado a la Presidencia el proyecto, el Comandante en Jefe del Ejército declaró que había diferencias entre las ramas por los alcances del mismo. En tanto el Comandante en Jefe de la Armada señaló que el tema no está en el debate público. Las autoridades de CODELCO también se han pronunciado al respecto, su presidente ejecutivo destacó a mediados de 2008 la necesidad de modificar este sistema de financiamiento, puesto que es una traba para ciertos negocios donde los inversionistas no estarían dispuestos a involucrarse con una empresa que financia las FF.AA¹⁶³.

Los diversos sectores políticos concuerdan en que este mecanismo debe ser modificado (ver anexo), las razones principales son dos: el carácter de secreta y sin intervención del Parlamento resulta ser antidemocrático y la determinación de recursos sin un plan, tampoco es coherente con una política moderna de defensa. Sólo aisladamente algunos parlamentarios de derecha han señalado que no se debe modificar esta ley por la tensa relación con Perú¹⁶⁴. Sin embargo, aún existiendo una aparente posición común con respecto a un posible cambio, no parecieran existir una preocupación por los efectos internacionales que trae la utilización de este mecanismo de financiamiento; el cual es visto como un factor de tensión al elevar notoriamente el presupuesto de defensa en Chile.

Los incentivos internos para no cambiar esta ley han sido más fuertes que los argumentos para modificarla. A este respecto dos son las principales razones. Por un lado, el Ministerio de Hacienda ve como un problema que al implementar un plan plurianual para un sector

¹⁶⁰ La Nación, 24 de enero de 2007. "Bachelet tiene en sus manos propuestas para modificar Ley Reservada del Cobre".

¹⁶¹ Radio Universidad de Chile. 26 de septiembre de 2008. "Expectación por proyecto que deroga Ley Reservada del Cobre".

¹⁶² Desde esa fecha han pasado otros dos ministros por esa cartera, lo cual suma otro factor al estancamiento del proyecto.

¹⁶³ Noticias Universidad Adolfo Ibáñez, 21 de junio de 2008. "Arellano pide derogar Ley Reservada del Cobre en seminario organizado por la UAI".

¹⁶⁴ Radio Universidad de Chile. 26 de septiembre de 2008. "Expectación por proyecto que deroga Ley Reservada del Cobre" y La Tercera, 22 de septiembre de 2008. "Diputado Díaz rechaza derogación de Ley Reservada del Cobre".

podría generarse un efecto dominó; provocando que otros sectores también aspiraran a presupuestos de largo plazo. Por el otro, por lo que se conoce como “rendimiento de la Ley del Cobre”; el cual ha generado una fórmula especial para acceder a los recursos que esta Ley genera y que de otra manera no sería posible. De esta forma, se ha podido utilizar fondos que estaban restringidos al gasto en defensa para financiar estándares básicos de operabilidad de los equipos adquiridos.

Conclusiones

Ya antes que la crisis económica mundial se transformara, a fines de 2008, en una realidad irrefutable, algunos sectores políticos, ONGs y la sociedad civil de los países sudamericanos hacían ver su preocupación por el alto gasto militar que los Estados de la región estaban realizando. Así, el nuevo escenario internacional, donde el nuevo panorama monetario mundial y la inestabilidad política de algunas naciones podrían llegar a ser un detonante de posibles tensiones internas, bilaterales y multilaterales, demanda de los líderes regionales una mayor cautela y capacidad de entendimiento. Al respecto, el recientemente creado Consejo de Defensa Sudamericano debería convertirse en una importante herramienta de contención e interacción; promoviendo de paso un desarrollo mayor de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad.

Mientras tanto, la región vive en una verdadera paradoja. Por un lado pareciera carecer de tensiones profundas que pudieran derivar en guerras. Por el otro, se nota un sostenido aumento en gastos de defensa; lo cual incrementa el riesgo en transformar políticas de modernización de pertrechos militares en una carrera armamentista. Esta idea, con la carencia de un sistema regional eficiente y confiable de homologación de gastos militares, genera altos grados de incertidumbre y desconfianza, reiniciando así el ciclo de gasto militar.

Las variables que dominan este contexto van más allá de la existencia o no de herramientas de medición efectivas, sumándose procesos políticos internos. Por ejemplo Venezuela ha sustentado su mayor nivel de gasto militar en una supuesta disputa ideológica con Estados Unidos de América. Colombia, por su parte en su combate contra el narcotráfico y terrorismo; y Chile, sostiene que no tiene alternativas frente a una ley que le permite contar con millones de dólares, los cuales no puede destinar a otro objetivo que no sea el sector defensa.

Colombia, Venezuela y, especialmente, Brasil poseen ejércitos de mayor potencialidad; los cuales están permanentemente en misiones militares que consideran enfrentamientos reales contra narcotraficantes y la guerrilla. De estos tres, sólo Brasil posee un desarrollo tecnológico militar *propio*, lo que sumado a los factores de poder tradicional (tamaño, posición geográfica y población) le transforman en el país llamado a tener una posición de liderazgo. Así, también lo ha hecho saber al ser el principal actor regional y aspirar a tener un asiento permanente en Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La región permite observar que, en los indicadores generales de gasto militar, las posiciones de los países varían. Por ejemplo, Chile sobresale por el alto porcentaje del PIB que destina a defensa, en comparación al resto de los países. Esta situación se ha debido al mecanismo que otorga recursos de la explotación del cobre exclusivamente para gastos en armamento.

El cuestionamiento a la Ley Reservada del Cobre tiene muchas aristas, tanto del ámbito internacional (regional) como nacional. En el primero, porque debido a este mecanismo se percibe a Chile como un actor militar de importancia en la región sudamericana. Ello aunque

sus diferencias con Argentina estén casi totalmente superadas -siendo uno de los ejemplos de mayor profundización de medidas de fomento de la confianza y la seguridad en la región- y aunque las tensiones con Bolivia y Perú tengan más bien un carácter revisionista (de los acuerdos y tratados) y esté cubierta por enemistades enraizadas en la cultura de cada país.

En este último sentido la aparición de movimientos nacionalistas en Perú y Bolivia que utilizan las tensiones con Chile para posicionarse internamente han sido una causa constante de tensiones. Por el contrario, si bien en Chile se percibe un alto nivel de acuerdo en el espectro partidista con representación parlamentaria¹⁶⁵ respecto de la política exterior, al mismo tiempo las escasas mediciones existentes sobre la percepción de la población en materia internacional, señalan que Bolivia, Perú y Argentina (en ese orden) serían percibidos como los enemigos exteriores de Chile (Briones y Álvarez, 2008: 40-42), lo cual refuerza la idea de que las diferencias históricas se manifiestan en el nivel político y también en el social.

El mantener un mecanismo de financiamiento como la Ley del Cobre podría influir en que otros países también quisieran adoptar medidas similares, cuando este sistema no es el más óptimo -por las razones ya expuestas- ni para una planificación militar congruente con sus objetivos y gastos, ni para un sistema democrático donde las definiciones presupuestarias son sancionadas por el Legislativo, pues en el caso chileno este proceso se reduce a un ámbito y actores específicos del Ejecutivo y de las FF.AA.

Además, este artificioso y elevado presupuesto entrega la idea de que Chile efectivamente está pensando en hipótesis de conflicto tradicionales, aunque paralelamente, como se ha señalado las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad que el país ha desarrollado con Argentina no tienen precedentes. Sin embargo, aquí nuevamente cabe una salvedad: la relación se ha mejorado en el ámbito militar, pero la difusión de esto en la opinión pública, incluso en la élite política, es más bien escasa.

Cambiar este mecanismo de financiamiento para defensa permitiría acabar con percepciones imaginadas sobre una supuesta carrera armamentista y reorientar los recursos del cobre, no sólo dentro del mismo sector defensa sino para otros. Al mismo tiempo permitiría modernizar y adecuar el financiamiento a la defensa, dejando atrás un mecanismo anacrónico.

¹⁶⁵ Se refiere a Junto Podemos Más, alianza que agrupa a todos los partidos de la izquierda extra parlamentaria (Partido Comunista, Partido Humanista y otros)

Bibliografía

Álvarez, D., "Chile: evaluación del funcionamiento de la Comisión de Defensa del Parlamento". En FOLLIETTI, Gilda y TIBILETTI, Luis (eds.). *"Parlamento y Defensa en América Latina: el papel de las comisiones"*, Buenos Aires, Ser en el 2000, 2004, pp.94-109.

Berthélemy, J-C., *Military Expenditure and Economic Development: An Endogenous Growth Perspective. Economic of Planning* 28: 205-233, 1995

Briones, R. y Álvarez, R., *¿Construyendo Confianzas?: Fronteras, FF.AA y Política en América Latina*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile. Programa de Seguridad y Ciudadanía, 2008.

Deusta, A., "Perú, Bolivia y Chile: por una nueva relación trilateral". *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, 2: 212-227. 2005, Santiago.

Dominguez, J. "et all" (2003). *Boundary Disputes in Latin America*. Peaceworks 50. Washington DC, United States Institute of Peace, August 2003.

Emmerich, G., *La Carrera Armamentista en Sudamérica*. 2007 – Congreso en Conmemoración de los 50 años de FLACSO, 29-31 de Octubre Ecuador, 2007.

Fuentes, C., *Fronteras Calientes – Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol 8, número 3, 2008. pp. 12-21

Gazmuri, Jaime, "Defensa Nacional: nuevos escenarios, nuevas políticas". *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 1, enero marzo: 65-68, 2001

Meneses, E., "Percepciones de amenazas militares y agenda para la política de defensa". En: CRUZ JONSON, R y VARAS, A. *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*. Santiago, FLACSO-CEEA, 1993. pp. 365-442.

Navarro, M., "Adquisiciones militares en Chile. Una perspectiva desde la Política de Defensa". *Política y Estrategia*, N° 79, 1999, pág.91.

NAVARRO MEZA, M., "Hacia una nueva política de defensa: notas para un debate necesario". *Revista Política y Estrategia*, 103: 9-50, 2006.

Patillo, G., "El presupuesto de Defensa en Chile: procesos decisionales y propuesta de indicadores de evolución", *Security and Defense Studies Review*, vol. 1, invierno 2001: 125-146.

ANEXO

Partido Político	Posición respecto al Modelo de asignación de recursos vía Ley del Cobre	Respecto de su modificación
Unión Demócrata Independiente	<p>Ventajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Otorga estabilidad y asegura los ingresos de las FF.AA destinados al financiamiento de sus compras militares. b) La separación entre la política y el sistema de financiamiento de las FF.AA apunta a resguardar el desarrollo de políticas continuas, estables y eficientes en el marco de la Defensa Nacional. c) Permite una mejor planificación a largo plazo de las inversiones, lo que se asocia especialmente a las necesidades de mantenimiento y modernización de los sistemas de armas. <p>Desventajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Sistema poco flexible, pues establece la distribución en tres tercios de los recursos obtenidos y sin considerar antecedentes respecto a los distintos planes de compra o de renovación del material bélico de las instituciones. b) Al depender de la venta de cobre, los ingresos para este propósito terminan siendo inciertos, ya que dependen de un mercado cuyas proyecciones no son estables en el tiempo. c) Desde el punto de vista político, el conflicto de la Ley Reservada del Cobre precisamente se da por su carácter de secreto, por el escaso conocimiento que se tiene del uso que se le da a los recursos estatales. d) Nula participación del Congreso como representante de los ciudadanos en la decisión respecto del financiamiento de las compras militares, lo que no ocurre respecto de ninguna otra inversión. 	<p>Ventajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Una distribución menos rígida o alternativa podría permitir que se defina un plan de largo plazo que vaya beneficiando a las instituciones de acuerdo con sus prioridades de gasto. <p>Desventajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Con los recursos asignados por la vía del presupuesto de la nación ésta es una opción posible, pero claramente inestable, puesto que al no asegurarse un rango de recursos el presupuesto puede variar fuertemente con el solo cambio de gobierno. <p>Propuesta: Sistema de financiamiento mixto con banda. Principios centrales:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Mantener estabilidad financiera que asegura la ley reservada del cobre. b) Establecer un sistema de control de gastos de inversión que estimule la eficiencia y calidad de las adquisiciones. c) Asociar el financiamiento a los planes de las FF.AA tanto individual como conjuntamente y no sólo a factores externos (como es el precio del cobre) d) Mantener la separación entre decisiones políticas y asignación presupuestaria para la Defensa Nacional, sin perjuicio de que el Congreso tenga una mayor participación en el conocimiento de los planes de inversión y en la asignación de recursos por la vía del Presupuesto de la Nación. <p>Características:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Asignar recursos por la vía del Presupuesto de la Nación considerando capitales provenientes de la Ley del Cobre. b) Asignar en esa partida dos líneas, una que contemple los recursos para el mantenimiento operativo de las FF.AA, y otra para lo que dice relación con las deudas de amortización referidas a los equipamientos o compras militares. c) Establecer para efectos de las adquisiciones de armas y equipamiento militar una banda con un piso mínimo y uno máximo de recursos entregados a las FF.AA, el que se determina por el comportamiento de los últimos 4 o 5 años.
Renovación Nacional	<p>Desventajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Asigna los medios antes de conocer los objetivos estratégicos lo cual no es el orden lógico y natural. 	<p>Ventajas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La necesidad de una estabilidad en las adquisiciones, pero combinándolas con los objetivos de largo plazo.

	<p>b) Entre 1990 y 2006 la ley rindió \$357 millones de dólares anuales en promedio, pero ha tenido una desviación estándar de \$263 millones, esto no permite planificar con suficiente estabilidad.</p>	<p>Propuesta:</p> <p>a) No derogar la Ley del Cobre si no se sabe lo que vamos a hacer después.</p>
<p>Democracia Cristiana</p>	<p>Desventajas:</p> <p>a) Los fondos de CODELCO están sujetos a los vaivenes de la venta del precio del cobre, es inconveniente para la defensa nacional.</p> <p>b) Un gravamen a CODELCO puede afectar su competitividad.</p> <p>c) Respecto del sistema de manejo de los fondos, donde participa el CONSUDENA, el procedimiento de asignación de los recursos no parece ser el más conveniente por la división en tres tercios.</p>	<p>Ventajas:</p> <p>a) Una forma de asignación de recursos que se realicen por parte de las autoridades políticas del Estado implicaría un importante grado de institucionalización del control civil de las mismas.</p> <p>b) La existencia de una extrema rigidez en el actual sistema de financiamiento no asegura que puedan contar con los recursos públicos del país y genera un factor de aislamiento en la política de defensa.</p> <p>c) La acción de los medios de las FF.AA son un instrumento que las autoridades tienen a su disposición para promover en la escena internacional los intereses nacionales, en particular la paz, la democracia y la vigencia de los Derechos Humanos.</p> <p>Propuesta:</p> <p>a) Modelo de financiamiento que permita una gestión transparente de los recursos y en que la asignación de los mismos no debe ser sustraída de la asignación de recursos en los distintos ámbitos.</p> <p>b) Encontrar mecanismos para conseguir transparencia, pero al mismo tiempo certeza, a través de presupuestos plurianuales u otros fondos de reserva, que garanticen el cumplimiento de los objetivos.</p>
<p>Radical Social Demócrata</p>	<p>Desventajas:</p> <p>a) La política de defensa y la discusión sobre su financiamiento es del Estado.</p> <p>b) El rol de las FF.AA no sólo debe circunscribirse al ámbito externo, sino también a la modernización del país y al desarrollo nacional que éstas deben tener.</p> <p>c) Se circunscribe al ámbito de defensa de la soberanía, cuando las FF.AA se deben incorporar también a los procesos de desarrollo que el país va teniendo en lo tecnológico, en lo innovador, en lo educativo.</p>	<p>Ventajas:</p> <p>a) Existe un clima para estudiar y abordar el tema del financiamiento de las FF.AA en un ambiente distinto, más desprejuiciado y menos cargado de la discusión que marcó la década de los 90.</p> <p>Propuesta:</p> <p>a) Reflexionar sobre la posibilidad de derogar la Ley Reservada del Cobre, a partir de una discusión técnico-financiera y técnico-política.</p> <p>b) Establecer presupuestos plurianuales, en los cuales se fijen ingresos mínimos para las FF.AA destinados a la renovación de material, capacidad operativa, capacidad logística, consignados para un período de 5, 6 o 7 años.</p> <p>c) La fiscalización desde el punto de vista técnico: CONSUSENA, Estado Mayor de la Defensa Nacional, la Junta de Comandantes en Jefe y el CONSUDENA.</p> <p>d) La fiscalización del punto de vista</p>

		<p>político: el proceso de modernización del Ministerio de Defensa y la discusión sobre la ley de modernización de dicho ministerio.</p> <p>e) Comisión Mixta de Presupuestos en materia de transparencia.</p>
Partido por la Democracia	<p>Desventajas:</p> <p>a) Los recursos para la defensa no pueden depender del precio de una materia prima oscilante en una dirección u otra, sino de recursos fiscales de la nación.</p> <p>b) Esta ley impacta la competitividad internacional de CODELCO, porque elimina sus posibilidades de inversión internacional.</p> <p>c) Las cifras desde el año 1990 al 2003 muestran un promedio anual de \$250 millones de dólares, para el 2006 va a ser de \$1.000 millones de dólares, es decir, 4 veces el promedio anual.</p>	<p>Propuesta:</p> <p>a) Derogar la Ley del Cobre basado en el programa de gobierno que dice: "derogaremos la Ley del Cobre y desarrollaremos un sistema de financiamiento de largo plazo para las necesidades de las FF.AA"</p> <p>Requisitos:</p> <p>a) Una política de defensa debe ser ampliamente compartida, debe tener la capacidad militar suficiente para ser eficazmente disuasiva.</p> <p>b) Debe haber colaboración con países vecinos para la seguridad común, en materia de terrorismo, de drogas, de defensa de áreas marítimas, de presencia en el espacio.</p> <p>c) Proyectar un plan plurianual con un marco financiero de referencia.</p> <p>d) Establecer un piso y al mismo tiempo, un techo de los recursos para disposición, reposición y modernización de equipamiento.</p> <p>e) El uso de los recursos se debe normar a través de un programa compartido por las FF.AA y se debe poner término a la modalidad del tercio.</p> <p>f) Coordinar de mejor forma las compras.</p> <p>g) La madurez de la democracia chilena y de su Congreso para tratar los temas de seguridad con racionalidad y rigor, por lo que al Congreso debería tener un papel más relevante que el desempeñado hasta hoy.</p> <p>h) La reticencia al lobby no puede terminar siendo una excusa para no discutir democráticamente el presupuesto de defensa.</p>
Partido Socialista	No hubo ponencia del partido en este seminario.	
Partido Comunista	<p>Desventajas:</p> <p>a) La destinación de fondos provenientes del 35% de nuestra principal fuente de riqueza, que se mantiene aún en manos del Estado, no es racional, porque sólo grava a la empresa estatal del cobre y no tiene en cuenta las reales necesidades militares.</p> <p>b) No es menor la percepción de que la actual forma de financiamiento de las FF.AA lesiona las posibilidades de otras demandas de la sociedad.</p> <p>c) Al no conocerse los parámetros por</p>	<p>Ventajas:</p> <p>a) Cambiar la forma de financiamiento de las FF.AA se ha transformado en una aspiración de la mayoría de nuestro pueblo.</p> <p>Propuesta:</p> <p>a) Se debe unificar el presupuesto tanto en relación a sus fuentes como a su destino, eliminando la Ley Reservada del Cobre y las asignaciones de monto preestablecido para las diferentes ramas de las FF.AA.</p> <p>b) La eliminación de esta ley no debe</p>

	<p>los cuales se determina el financiamiento de las FF.AA hay secretismo que rodea ese tipo de determinaciones.</p> <p>d) La sospecha que parte del financiamiento de las FF.AA está relacionado con hipótesis de conflicto interno que no desaloja de manera definitiva aspectos doctrinales que se conocieron como los de "seguridad nacional".</p>	<p>entenderse como la posibilidad y la oportunidad de la privatización de CODELCO.</p> <p>c) La iniciativa de ley para el presupuesto militar debe asumirla el Ejecutivo, sometiéndola a la discusión del Congreso y su aprobación debe hacerse con el máximo de transparencia y control, con la participación de entidades civiles expertas.</p> <p>d) El presupuesto debe contemplar becas y facilidades para que cualquier joven que lo desee pueda ingresar a las escuelas de las instituciones armadas, sin discriminación por razones políticas o sociales.</p>
--	---	---

LA PROBLEMÁTICA DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS EN MÉXICO

Dr. Roberto Dondisch

México no es por mucho un importante productor de armas, de hecho su industria armamentista está dirigida casi en su totalidad a satisfacer las necesidades básicas de sus Fuerzas Armadas. Además, el país tiene una regulación restrictiva sobre la posesión civil y es signatario de varios mecanismos de control internacional. Sin embargo cabe preguntarse como es que a pesar de esto el País se encuentra entre los 15 países con más muertos por armas en el mundo¹⁶⁶.

La problemática en cuanto a las armas pequeñas y ligeras en México no se puede explicar sin tomar en cuenta una variable clave, la cual es raíz determinante de distintos factores que agravan el problema, la posición geográfica del país.

Antes de proseguir, es necesario hacer una aclaración, México como el resto de Latinoamérica ha sufrido en los últimos años de un crecimiento de crimen urbano, marcado entre otras razones, por la crisis financiera internacional, el país también vivió en décadas pasadas, a niveles mucho más bajos que otros Estados del subcontinente, de violencia política mediante el surgimiento de grupos armados. Sin embargo, la razón detrás de la situación de violencia en ciertas partes del territorio mexicano, y del acceso de armas ilícitas al País tiene que ver principalmente con la Delincuencia Organizada, en especial los grupos del narcotráfico. Es sobre este fenómeno que se concentra el artículo presentado.

La Delincuencia Organizada en México

A partir de los años 80's, México se convierte en uno de los principales puntos de paso de drogas producidas en Sudamérica, especialmente Colombia, hacia los Estados Unidos. El flujo de narcóticos hacia los Estados Unidos y de dinero hacia Sudamérica llevo al establecimiento de grupos organizados con capacidades limitadas, en el territorio nacional que proveían sus servicios a los productores. Sin embargo, en los años 90's el crecimiento del mercado y la lucha contra los cárteles de drogas en Colombia crearon vacios comerciales que los grupos mexicanos, divididos en diversas organizaciones, comenzaron a llenar. De esta manera, los grupos criminales se establecen territorialmente con el objetivo de controlar rutas de tráfico hacia los Estados Unidos.

Al percibir las oportunidades existentes para incrementar de manera importantes sus posibles ganancias financieras, Los grupos narcotraficantes en el País se expanden en tamaño, fuerza y organización con el fin de controlar la producción, transporte y distribución de drogas. Ante esta situación, la lucha entre los diversos grupos por el control territorial incrementó de manera importante, surgiendo nuevos actores como el grupo denominado "los Zeta", el cual incluye entre sus fundadores a ex integrantes de las fuerzas de seguridad mexicanas y guatemaltecas, los cuales buscaron lograr el control de tráfico por territorio fronterizo.

Para el año 2000, la situación cambió. México dejo de ser principalmente un puente entre productores y consumidores de drogas al incrementarse el consumo nacional. Esta nueva circunstancia creaba nuevas oportunidades de negocios para grupos narcotraficantes.

¹⁶⁶ El Universal, 16 de marzo 2008. Número netos, no per-capita.

Oportunidades que entre otras cosas llevaron a un incremento en la lucha por plazas geográficas entre adversarios criminales, de tal manera que la actividad criminal que por años floreció en las regiones fronterizas comenzó a distribuirse por el resto del territorio mexicano. Es en este contexto que algunos de estos grupos comienzan a incrementar su arsenal y encuentran una fuente continua de armamento accesible fácilmente y a buenos precios, los Estados Unidos de América.

¿Por qué los Estados Unidos?

Los Estados Unidos y México tienen políticas diametralmente opuestas en lo que se refiere al control de venta de armas. Mientras que México mantiene controles estrictos en cuanto a la venta y posesión de armas, los Estados Unidos han establecido un sistema altamente permisible que limita la responsabilidad del individuo sobre la posesión de un arma.

Como parte de su desarrollo político histórico, los Estados Unidos establecieron garantías constitucionales que con los años fueron interpretadas por cortes federales como derechos básicos. Es así que la segunda enmienda de la Constitución norteamericana que establece que "Siendo una milicia bien preparada (regulada) necesaria para la seguridad de un Estado libre, el derecho a tener la responsabilidad de una arma no debe ser vulnerado"¹⁶⁷, se ha interpretado como del derecho individual de poseer y portar armas. Sin embargo, este no es un derecho total, sino que responde a una regulación por parte del Estado. De hecho durante la reciente revisión por parte de la Suprema Corte de los Estados Unidos de una ley emitida por el Gobierno del Distrito de Columbia que prohibía la venta de armas a civiles, la máxima instancia judicial de ese País determinó la inconstitucionalidad de la ley por considerar que esta infringía en los derechos establecidos en la segunda enmienda, sin embargo al mismo tiempo el reporte de opinión de la mayoría de la Corte estableció la facultad del Gobierno para regular dicha posesión. Es así que las reglas sobre posesión civil son distintas en cada Estado de los Estados Unidos, pero en general están regidas por el estatuto 922 y permiten la posesión de armas por debajo del calibre 0.50 sin límite de piezas por domicilio a cualquier individuo que se encuentre legalmente en el País, que no tenga antecedentes penales, no sea prófugo de la justicia¹⁶⁸, no sea adicto, no tenga problemas mentales, no haya sido de baja deshonrosa de las fuerzas armadas y no haya sido convicto por violencia doméstica.

Lo interesante, es que la facilidad de acceso a este tipo de armas en los Estados Unidos se incrementa por la existencia de varias regulaciones que limitan la información que el Gobierno puede tener sobre un comprador de armas. Es decir, está prohibido mantener registros universales de poseedores de armas, las armerías mantienen registros en papel de las transacciones de venta, sin embargo no tienen que reportar a las autoridades sobre las mismas al menos que sospechen que las armas serían utilizadas para cometer ilícitos o por posible fraude en la documentación. Inclusive, las autoridades norteamericanas están limitadas en su facultad de revisar los registros de estas armerías, no pudiendo llevar a cabo más de una auditoría por armería cada dos años.

Resulta importante recalcar que las regulaciones generales solamente tienen efecto sobre ventas comerciales, excluyendo las ventas privadas. Es decir, una vez que el arma está en

¹⁶⁷ En inglés: "A well regulated militia being necessary to the security of a free State, the right to keep and bear arms, shall not be infringed".

¹⁶⁸ Cabe destacar que no debe ser prófugo de la justicia en ninguna corte, inclusive cortes fuera de los Estados Unidos.

manos de un civil, éste no es responsable de mantener control sobre la misma, inclusive si el arma es robada, perdida o vendida a un tercero, el poseedor original de esta no está obligado a avisar a las autoridades. Esto ha dado lugar a los llamados “Gun Shows” o convenciones de armas, en las cuales vendedores privados ofrecen armas a compradores. Al ser la compra de las mismas una transacción entre particulares, el vendedor no está obligado a mantener ningún tipo de registro sobre la misma, y en casos ni siquiera es responsable por verificar que el comprador cumpla con los mínimos legales requeridos para poseer un arma.

En cambio, a pesar de que en México la posesión civil está permitida por el artículo 10º Constitucional, su posesión por parte de civiles se limita a 2 armas por domicilio menores a calibre .38 especial y en caso de uso deportivo y cinegético, a un máximo de 10 armas (9 armas largas deportivas y 1 corta) siempre y cuando se demuestre la pertenencia a un club deportivo o cinegético. En cuanto a fuerzas policiacas, y únicamente mediante un permiso colectivo, a partir del 11 de septiembre del 2008, se les permite mantener armas menores al calibre 0.50.¹⁶⁹

Según la ley del Armas de Fuego adoptada en 1972: 1) la instalación de una fábrica de armas o comercio de armas requiere de acuerdo presidencial, lo que hace muy difícil obtener una licencia de este tipo, 2) toda venta de armas y municiones se debe hacer a través de tiendas de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) o en armerías sancionadas por la misma previó la obtención de un permiso, en caso de ventas entre particulares se requiere de un permiso especial por transacción, 3) Solo la SEDENA puede importar armas al País y dar permisos de exportación de armas y municiones, siempre con el acuerdo previo del País receptor. Asimismo, todo poseedor de armas tiene que presentarlas periódicamente para inspección de la SEDENA y reportar su extravío o robo.

Ante la diferencia regulatoria entre ambos países, los grupos criminales en México han optado por buscar armas en los Estados Unidos y pasarlas ilegalmente a México, principalmente a través de lo que se ha denominado “tráfico hormiga”, es decir en lugar de ingresar al País contenedores repletos de armas, utilizan esquemas diseñados para traficar droga hacia los Estados Unidos. Entre las modalidades más comunes está el llevar de 1 a 5 armas escondidas en un automóvil que cruza la frontera, la utilización de los denominados “narcotúneles”¹⁷⁰, escondidas en camiones mercantiles, o inclusive siendo portadas por personas que cruzan la frontera.

Los grupos narcotraficantes cuentan con recursos más que suficiente para traficar armas desde cualquier lugar del mundo hacia México, así como capacidades para corromper o amedrentar a funcionarios para lograr ingresar armas al País. Sin embargo, las facilidades de compra en los Estados Unidos han llevado a que, según la Procuraduría General de la República, el 95% de las armas aseguradas en México entre el 1º de diciembre del 2006 y el 30 de marzo del 2009 provengan de los Estados Unidos. La gran mayoría habiendo sido compradas legalmente en ese País.

¹⁶⁹ Fuente, portal de internet de la Procuraduría General de la República

¹⁷⁰ Túneles que atraviesan la frontera entre los dos países y sirven para evadir al revisión policiaca y aduanal. Por ellos se puede traficar drogas, armas, dinero o inclusive personas.

Situación en México

Ante la situación de violencia creciente y fortalecimiento de los grupos armados en México, en diciembre del 2006, el entonces entrante Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, decidió fortalecer la lucha contra los mismos. Para esto, estableció una serie de acciones que incluyen, la creación de una fuerza policiaca nacional, la profesionalización de los agentes investigadores, el fortalecimiento de los cuerpos de inteligencia nacional, establecimiento de una campaña diplomática para tratar el tema del tráfico de armas con los Estados Unidos y en foros multilaterales, y la utilización temporal de las fuerzas armadas del País en la lucha contra el narcotráfico.

Esta última iniciativa no es nueva en sí, las fuerzas armadas de México han participado en labores antinarcóticos por años, pero a diferencia de las labores anteriores que llevaban a cabo, principalmente control marítimo y destrucción de sembradíos, en esta ocasión se les instruyó a trabajar de la mano de las policías federales y locales directamente en la lucha frontal contra los grupos narcotraficantes. La razón detrás de esta decisión, que ha sido controversial, fue que los grupos criminales habían incrementado sus arsenales a niveles que rebasaban por mucho las capacidades de las policías civiles. Ya no se trataba de enfrentar a criminales con revólveres y escopetas, sino a organizaciones bien entrenadas y organizadas que contaban con rifles de asalto, ametralladoras automáticas e inclusive lanzacohetes y granadas de fragmentación.

Cabe destacar que el incremento en el poderío de armamento concuerda con la decisión del entonces Presidente de los Estados Unidos George W. Bush en el año 2002 de eliminar la prohibición a la venta de rifles de asalto a particulares en ese País.

Para comprender la dimensión justa del problema, cabe destacar que según la Procuraduría Federal de la República de México, de diciembre 2006 a marzo 2009 han sido aseguradas en el País 51,531 armas ilegales, incluyendo más de 3000 granadas de fragmentación y más de 4 millones de municiones, habiendo durante el mismo periodo un total de 10,835 muertes violentas con arma de fuego a nivel nacional, 45% de las mismas en la zona fronteriza. Este número de muertes, a pesar de no ser tan alto en comparación con otros países de la región (por ejemplo según indicadores de la Organización Panamericana de la Salud en 2005 México presentó 10.5 muertes por homicidio por cada 100,000 pobladores, Guatemala presentó 27.5¹⁷¹, Brasil 29.2 y El Salvador 61.3), es un buen indicador de la situación nacional, ya que dos tercios de las mismas se dan en zonas de operación de grupos narcotraficantes. El número de homicidios en el País está estrechamente ligado a la lucha contra y entre grupos del narcotráfico y facilitada por su amplio arsenal.

Otro tema importante a analizar es el incremento de armas no vendidas legalmente en Estados Unidos que están entrando a México, entre las más destacadas están las granadas de fragmentación y lanzacohetes. Muchas, pero no la totalidad, de estas armas entran a través de la frontera sur. La gran mayoría son pertrechos militares estadounidense y a diferencia de hace algunos años, cuando llegaban artefactos que alguna vez formaron parte de los arsenales remanentes de los conflictos de América Central, cada vez los años de fabricación de los mismos son más recientes.

¹⁷¹ Cifra del año 2004.

Según la Agencia de Alcohol Tabaco y Armas de Fuego de los Estados Unidos (ATF por sus siglas en inglés), el tráfico de armas hacia México se da de acorde a rutas geográficas relacionadas con los controles territoriales de 5 cárteles de droga mexicanos, con tres entradas principales: 1) La ruta del pacífico, ingresando principalmente por la frontera entre California y Baja California, 2) la ruta central, por la frontera de Nevada y Nuevo México a Sonora y Chihuahua, 3) por la ruta del golfo, por la frontera entre Texas con Nuevo León y Tamaulipas.¹⁷² Cabe destacar que al implementar el Estado de California mayores controles en la venta de armas, especialmente en regular los “gun shows”, esta ruta ha disminuido en importancia, siendo la más utilizada la ruta del Golfo, quizá por las facilidades de compra de armas en Texas¹⁷³.

¿Qué se está haciendo?

El problema del tráfico de Armas pequeñas y ligeras hacia México está siendo atendido mediante una serie de acciones que incluyen establecer mejores controles fronterizos, controles de arsenales, destrucción de armas confiscadas y atención internacional.

Entre las acciones más complicadas está el establecer controles en los cruces fronterizos desde Estados Unidos a México. Todo aquel que haya alguna vez atravesado la frontera entre estos países habrá notado las largas filas de automóviles y personas existentes para entrar a los Estados Unidos, mientras que el acceso a México carecía de controles más allá del semáforo fiscal, el cual aleatoriamente señala quién es sujeto de revisión. La lógica detrás del sistema era que el tráfico y entrada ilegal se daba desde México a los Estados Unidos. Sin embargo, esta lógica ha perdido valor y a partir del próximo año México establecerá controles fronterizos diseñados para detectar la entrada de armas y dinero no declarado a su territorio. Cabe destacar que el establecimiento de controles tendrá un alto costo, no solamente por los gastos de operación, sino porque dará lugar a esperas que conllevan tiempos perdidos en el comercio y tránsito transfronterizo. Un reporte de la Agencia de Transporte del Estado de California (CALTRAN), estima que en 2007 solamente las esperas en el cruce entre México y California, tuvieron para México un costo de 3 mil 280 millones de dólares, mientras que Estados Unidos perdió 5 mil 350 millones de dólares. A pesar de esto, es importante trabajar en todos los puntos para controlar el flujo de armas hacia México.

En cuanto a los Estados Unidos, es importante reconocer la diferencia en la atención al problema que ese País ha demostrado desde el inicio de la administración del Presidente Barack Obama. En pocos meses se ha reforzado de manera importante la cooperación entre fuerzas policíacas y de inteligencia en ambos lados de la frontera con el fin de analizar y atender el tráfico de armas. Entre otras cosas, el intercambio de oficiales e información en tiempo real.

Es quizá mediante la adopción de la denominada “Iniciativa Mérida”, programa conjunto de atención a la inseguridad y delincuencia entre México y Estados Unidos¹⁷⁴, que por primera vez el Gobierno de los Estados Unidos acepta públicamente su corresponsabilidad en el problema después de décadas en las que México buscó hacer entender a su vecino que no era posible luchar contra el flujo de drogas hacia los Estados Unidos si ellos no controlaban el flujo de armas y dinero a México. Discursos pronunciados por el Presidente Obama, su

¹⁷² También existe una 4ª ruta en la frontera sur, por la cual se importa y exportan armas de Guatemala.

¹⁷³ Esta observación es de carácter empírico y no recae en un análisis de correlación estadística.

¹⁷⁴ La “Iniciativa Mérida” fue negociada entre los Presidentes Calderón y Bush, pero su implementación por parte de Estados Unidos recaerá en la administración Obama.

Secretaría de Seguridad de la Patria, Janet Napolitano, y su Procurador de Justicia, Eric Holder, indicar su intención de trabajar en conjunto con México y asumir los costos que implica atender el tráfico de armas.

Sin embargo, la cooperación ofrecida por los Estados Unidos está limitada a una persecución del delito. Es decir, el gobierno de ese País está buscando herramientas para controlar el tráfico de armas hacia México sin llevar a cabo reformas a su regulación en la materia, lo que limita el enfoque al arresto de compradores de armas que en muchos casos son utilizados por grupos criminales. El enfoque principal se está dando en buscar arrestar a los denominados "Straw buyers", individuos con capacidad legal en Estados Unidos para comprar armas a los que grupos criminales ofrecen dinero para aparecer como compradores y posteriormente entregarles las armas para su envío a México. También se ha buscado enjuiciar a dueños de armerías que claramente venden armas que serán enviadas a México. Pero inclusive en estos casos, la cantidad y características de pruebas que los juzgados demandan de los fiscales hace muy difícil que sean declarados culpables.

Además, la aplicación de la justicia se complica aún más cuando se trata de venta entre particulares. El caso de los "gun shows", muchos de los cuales se llevan a cabo a poca distancia de la frontera, es especialmente preocupante. Inclusive, programas del gobierno de los Estados Unidos como el sistema de rastreo de armas "e-trace" se ven limitados en su funcionalidad por la falta de un registro de armas en ese País, y peor aún por la falta de regulación sobre ventas en el mercado secundario.

El enfoque estadounidense en cuanto a enfrentar el acto ilícito sin regular el comercio o establecer control es sumamente complicado, en especial por que el delito en la mayoría de los casos no se comete hasta que el arma sale del País. Por otra parte el esfuerzo por controlar el cruce de estas armas por la frontera, aunque de suma importancia, resulta muy complicado, considerando que los países comparten una frontera de 3,326Km, en la cual se reportan 44 cruces oficiales y más de 135 informales, algunos de ellos subterráneos.

¿Que falta por hacer?

El primer paso para resolver cualquier problema es aceptar su existencia para así analizarlo y establecer estrategias para atenderlo. El tráfico ilegal de armas hacia México es un asunto que debe ser tratado con la máxima prioridad por los gobiernos e instituciones involucradas.

En cuanto a México, queda aún mucho trabajo que realizar. En primer lugar, el País debe mejorar la implementación de su propia regulación, asegurando que esta no propicie el mercado negro, debe establecer mejores controles de arsenales, mejorar las revisiones fronterizas y portuarias. Sin embargo, la mayor parte de la violencia armada en México no responde a cuestiones sociales o culturales, sino a la existencia de crimen organizado con objetivos de mercado. Es por esto que se debe enfocar el trabajo en, si no eliminar, si complicar el tráfico de armas, de tal manera que el costo que el mismo representa para los grupos criminales se eleve considerablemente.

Los importantes pasos que Estados Unidos está tomando, como establecer mayores controles fronterizos y buscar la ratificación de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales

relacionados (CIFTA) son de suma importancia, más están basados en atender el delito en lugar de prevenirlo.

El crear instrumentos de acción en base a funciones tan limitadas como las otorgadas a los cuerpos policiales y de investigación de ese País llevará a una situación en la que, como se comienzan a dar cuenta los fiscales estadounidenses, las investigaciones serán fácilmente truncadas y los controles simplemente burlados. Es necesario que establezcan regulaciones que sin afectar la posesión civil, si conviertan a esta en una posesión responsable.

Impreso en Centro Laser Buenos Aires S.R. L.
Av. Rivadavia 1819
(C1033AAI) Buenos Aires