

A

Armas pequeñas y livianas

en el Cono Sur: recomendaciones de política

Por Liza Zúñiga

Serie Documentos Electrónicos N° 5, septiembre 2007
Programa Seguridad y Ciudadanía



FLACSO
CHILE

Armas pequeñas y livianas en el Cono Sur: recomendaciones de política

■ Por Liza Zúñiga, septiembre 2007

Las condiciones de violencia y seguridad en el Cono Sur son diversas, aunque es un hecho común que los niveles de criminalidad no han disminuido y esto provoca mayor sensación de inseguridad y temor en la población. La presencia del crimen organizado en Brasil y Paraguay es un factor que marca la zona fronteriza entre estos países como unas de las más peligrosas. Como consecuencia de ello, la presencia de armas pequeñas y livianas prolifera en dos ámbitos: entre la población que busca defenderse y entre los delincuentes que las utilizan como herramienta en hechos ilícitos. En este sentido, es igualmente diversa la situación respecto del uso de armas pequeñas y livianas: por una parte Brasil y Argentina como productores y con altos niveles de armas registradas y, por otra, Paraguay con controles débiles que la hacen un nicho fértil para el tráfico, Uruguay con gran cantidad de armas en relación a la población y Chile con una situación aparentemente bajo control. En todos los países se han realizado esfuerzos por hacer modificaciones legales que mejoren el control, pero es claro que estos no han sido suficientes.

En Buenos Aires, por ejemplo, disminuyeron los delitos denunciados y las sentencias condenatorias¹, pero esto no es señal necesariamente de una mejora en la situación de la criminalidad, sino que demuestra la baja confianza en las instituciones del sistema de justicia, pues al mismo tiempo se produjo una escalada en los hechos delictivos y en el uso de armas en ellos; tanto en lesiones, como homicidios y suicidios. En un contexto de tal inseguridad, es esperable que muchas personas consideren la posibilidad de armarse en sus casas². Usualmente estas personas, al contrario de los delincuentes, son usuarios registrados, pero en Argentina sucede que la inscripción de las armas está asociada al nivel socioeconómico del comprador, porque el cobro de un impuesto por

el registro desincentiva esta práctica en la población de menos ingresos.

En Chile apreciamos un contexto diferente: las cifras de delincuencia son menores en comparación a la región, pero el temor en la población es alto, así como la confianza en las instituciones (aunque esto último puede variar de acuerdo al nivel socioeconómico)³. No es un país productor y tampoco muestra un aumento en la cantidad de armas registradas legalmente. Tampoco es un gran importador, pues la población sigue priorizando otras medidas de defensa antes que la armas de fuego⁴. La campaña gubernamental de destrucción de armas ha

1. De acuerdo al Sistema Nacional de Información Criminal, las sentencias condenatorias disminuyeron desde 3.421 en 1991 a 2.456 en 1993; y, según la Dirección Nacional de Política Criminal, los delitos denunciados bajaron de 31% en 1997 a 22% en 2002.

2. En Argentina, de acuerdo a la encuesta de victimización de Buenos Aires, en 1999 el 29% de las personas decían tener un arma por motivos de defensa personal, cifra que subió a 45% en 2003. En tanto, en Chile el 56% de las armas inscritas son declaradas para la defensa personal, lo que corresponde a 410.114 armas, de acuerdo a datos de la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN), aunque la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana de 2005 señala que sólo el 2,3% de los encuestados dijeron haber adquirido un arma para defenderse de la delincuencia. En Paraguay la mayoría de la gente tiene armas por razones de seguridad (86%) y eso es un obstáculo para cualquier campaña.

3. Para mayores detalles, ver el estudio de Lucía Dammert (2005) "Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile", Serie Políticas Sociales N° 109, CEPAL.

4. De acuerdo a la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (2005), sólo el 2,3% de los encuestados que dijeron haber tomado alguna medida para protegerse de la delincuencia, tuvieron como prioridad comprar un arma; siendo las alternativas principales la instalación de rejas (29%) o evitar salir sin compañía de noche (27%).



sido relativamente exitosa y se reconoce el buen funcionamiento del sistema de resguardo de aquellas incautadas y decomisadas, pero subsiste el problema de la gran cantidad de armas ilegales y hechizas⁵.

En Paraguay el contexto es de debilidad institucional y crisis socioeconómica, lo cual ha producido un aumento de los hechos delictivos y de los niveles de violencia, existiendo el riesgo que dichos índices sean mucho más altos en el futuro⁶. Este fenómeno se encuentra agravado por la proliferación y tráfico de las armas de fuego, el que además es fuente del crimen organizado en países vecinos y puede afectar la seguridad regional.

En Uruguay, en tanto, si bien los niveles de violencia y de uso de armas de fuego son bajos en comparación con otros países latinoamericanos, no dejan de ser preocupantes, siendo de todas formas necesario avanzar más en políticas de control ya que la proliferación y el acceso a dichas armas es un factor que facilita y agrava los hechos de violencia. Esta relación parecería ser más fuerte en los casos de suicidios, dado la cantidad de ellos que se comenten con armas de fuego⁷.

A pesar de las diferencias, las debilidades y falencias son similares, por lo tanto las indicaciones que se puedan realizar para un mejor control de las armas son válidas para todos. Las recomendaciones de política al respecto están en cinco áreas: la coordinación interinstitucional, la mejora en los sistemas de registro y almacenamiento, el reforzamiento de las normas para evitar los vacíos legales, la cooperación internacional y la capacitación de los medios de comunicación sobre este tema.

Fortalecimiento y coordinación entre las instituciones

En la región se detecta la presencia de algunas instituciones débiles y falta de coordinación entre aquellas que cumplen algún rol en el control de armas: policías, fuerzas armadas, poder judicial y ministerios. Como cada institución tiene un rol diferente, es preciso que trabajen coordinadas, que compartan la información y tengan un objetivo común o que se guíen por una política explícita. Entre los organismos y servicios públicos interesados debe promoverse la búsqueda de acciones que perfeccionen la coordinación e intercambio de información. Ello implica avanzar en materia de transparencia y de responsabilidad de las entidades públicas. En este sentido pueden ser útiles los grupos de trabajo que reúnan cada cierto tiempo a representantes de las diversas instituciones para que compartan sus avances o necesidades.

Pero no solo se detecta descoordinación, sino también algunos vicios del sistema, como en el caso de Argentina, donde el Registro Nacional de Armas (RENAR) –encargado del monitoreo y registro– se financia mayormente con un fondo de las tasas cobradas por los permisos, dinero que es administrado por los comerciantes de artículos de caza y pesca, y que por tanto fomenta los intereses específicos para aumentar los ingresos con una mayor presencia de armas. Esto conlleva la falta de independencia del organismo y hace necesario instaurar un mecanismo de financiamiento estatal. De esa forma no solamente conseguiría mayor autonomía, sino también lograría una mayor fluidez en la relación con los fabricantes y vendedores.

5. De acuerdo a estimaciones de la DGMN, serían cerca de 300.000 las armas ilegales.

6. Según las estadísticas policiales, el 58% de los homicidios es cometido con arma de fuego.

7. Según cifras del Ministerio del Interior, los suicidios aumentaron 37% entre 1990 y 2004, creciendo en ellos el uso de armas desde 30% en 2001 a 51% en 2004. Para mayor detalle ver "Informe subregional de Cono Sur sobre armas pequeñas y livianas", disponible en: http://www.hemisferio.org/armas/policy_memo.htm y el estudio de Diego Fleitas (2006) "El Problema de las Armas de Fuego en el Cono Sur: Los casos de Argentina, Uruguay y Paraguay" disponible en: <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=1873>



Usualmente sucede que los organismos encargados del registro y control de armamento tienen acceso exclusivo a sus bases de datos, lo que demora cualquier procedimiento para ubicar armas perdidas o, por ejemplo, para comparar las cifras de aquellas incautadas y decomisadas por la policía y el poder judicial con las que efectivamente están resguardadas, donde se pueden producir diferencias dado que el sistema no es unificado. Por supuesto que el acceso a este tipo de información debe ser celosamente controlado, pero sería más efectivo tener un mecanismo compartido. La necesidad de aumentar la coordinación e intercambio de información de todas las agencias competentes sería una medida de suma utilidad, le daría transparencia al sistema y evitaría regateos de información, toda vez que las bases de datos de las agencias estén interconectadas.

Otro tema que se ha considerado se refiere a las autorizaciones o licencias para exportar, importar y trasladar armas. Sobre el particular debe existir un mecanismo de registro de las autorizaciones de los países vendedores, de los receptores y los de tránsito, para controlar todo el proceso de transferencia. Por ejemplo, en el caso de Chile, para el tránsito, exportación e importación –tanto de armas como de municiones– se exigen respectivamente: la autorización del país que será receptor de la mercadería en tránsito, la recepción por los países importadores y también de tránsito de las respectivas licencias o autorizaciones y, cuando se recibe una importación, se entrega un certificado de confirmación de recepción de las cargas al país exportador que lo solicite. En este ámbito es además esencial la coordinación con los ministerios de relaciones exteriores para tener al día la información respecto de aquellas naciones en conflicto o con antecedentes de violaciones a los derechos humanos.

El ámbito legislativo también tiene un rol que cumplir, en tanto es un organismo que puede y debe pedir cuentas al Estado. Sin embargo, debe existir también voluntad política para el control y recursos para la fiscalización, de modo

que no suceda lo acontecido en Argentina, donde existe un decreto que obliga a informar al Congreso de las operaciones de importaciones y exportaciones efectuadas, pero este criterio no alcanza a las exportaciones de armas y municiones que no sean de guerra. Más aún, el primer informe fue de 2003, cuando el decreto era de 1992, es decir, fue un proceso implementado con poco más de una década de retraso respecto de la norma.

Asimismo es de resaltar que, para que las políticas de control de armas sean efectivas, es importante la participación de la sociedad civil; ya que las enriquece, facilita el consenso y, sobre todo, les da transparencia. Aunque también es necesario que los poderes del Estado y, consecuentemente, los tomadores de decisiones, realmente adopten como prioridad la realización de estas políticas. En este sentido, en Paraguay es evidente la distancia entre las normas y la efectiva implementación, situación que alcanza, entre otras cuestiones, al combate del tráfico ilícito de armas, al manejo de los arsenales públicos, al control de las importaciones, las armerías, la venta de municiones y las armas incautadas. Por ejemplo la Dirección de Material Bélico (DIMABEL), el organismo encargado del control, solamente cuenta con 700 armas del total incautado, porque las otras agencias no le han remitido el resto. Por ello, un aumento de la transparencia y de la coordinación de las agencias son recetas y soluciones igualmente aplicables a todos los países.

Paraguay también es ejemplo de la falta de controles sobre las armerías, pues no solo en ellas, sino también en otro tipo de negocios como las ferreterías, se pueden encontrar armas y municiones de todo tipo. Además no existe una norma respecto de la cantidad y tipos de municiones que se pueden adquirir. Igualmente en las ciudades fronterizas existe un mercado gris que vende tanto en forma legal como ilegal. Otra debilidad es que cada agente de policía debe adquirir su propia arma porque no se le suministra la de dotación. Por lo tanto, en este

caso sería necesaria una mejora y efectiva implementación de los controles sobre la venta de municiones, los arsenales de las fuerzas armadas y policiales, las empresas de seguridad privada y los controles fronterizos. Como contrapartida, debido a la gran proliferación de armas y para retirarlas de circulación, se deberían llevar adelante acciones de concientización y un plan de recolección y entrega voluntaria de armas.

Control del registro y almacenamiento

Para contener la proliferación de armas se deben aplicar tanto los mecanismos que actúan sobre los registros de usuarios y comerciantes lícitos como los ilícitos ya que, por ejemplo, el régimen penal uruguayo no ha tipificado la venta o tráfico ilegal de armas. En el caso del porte o tenencia lícita, los requisitos para inscripción deben ser específicos respecto de cómo el usuario demostrará su aptitud física y síquica. Por supuesto que los controles excesivos pueden tener el efecto contrario, es decir, la extensión del mercado negro, pero existen patrones mínimos. En este sentido, la prohibición de armamento bélico, de armas automáticas, la exigencia de certificación de la aptitud física y síquica –y que ésta sea normada, es decir, que no sirva cualquier documento– además del control sobre la compra de municiones del usuario, son herramientas que no deben estar ausentes, aunque en varios casos este tipo de restricciones no son lo suficientemente explícitas. Por ejemplo, la ley argentina no penaliza la venta o tenencia ilegal de municiones, mientras que en la normativa chilena no se determina el tipo de certificado que los usuarios de armas deben presentar para acreditar la sanidad mental para su uso.

En el ámbito institucional también es indispensable una estructura que supervise a

aquellos organismos encargados del control y almacenamiento de las armas, pues aunque sea la policía, las fuerzas armadas o el poder judicial las responsables de esa tarea son igualmente susceptibles de fugas o desvíos de sus arsenales o depósitos, según sea el caso. Aún no es un tema de discusión que sean –en muchos casos– las fuerzas armadas las encargadas del control de armas civiles; pero, sin duda, es una cuestión que se encuentra en el ámbito de la seguridad pública, no de la defensa nacional.

Si bien son aislados los hechos de desvíos de armas desde arsenales de las policías o de las fuerzas armadas, estos existen. Por ejemplo en Argentina, entre los años 1995 y 2005, habrían sido utilizados o aparecido en diversos hechos delictivos 141 fusiles FAL, 2 fusiles AR15, 144 subametralladoras y 152 granadas, armas que por su tipo se puede suponer que habrían pertenecido a arsenales públicos. Otra fuente del mercado ilegal de armas son aquellas incautadas, las que –debido a falta de controles adecuados– son desviadas desde depósitos policiales o judiciales. Por ejemplo, el robo de 42 armas del depósito de los tribunales de la ciudad de La Plata⁸. En Chile, por su parte, durante 2006 se supo de desvíos desde los arsenales de las fuerzas armadas donde estuvieron involucrados conscriptos en robo de armas en el norte y centro del país. Uno de estos hechos salió a la luz pública cuando un violento asalto a un camión de transporte de valores en la capital fue realizado con un fusil M-19 de propiedad de la Armada. Otro hecho ocurrió con seis conscriptos que en Iquique (región del norte del país) sustrajeron pistolas y equipos de posicionamiento satelital, supuestamente para ser vendidos a narcotraficantes en esa zona⁹. De todas formas se trata de casos inusuales, al menos conocido

8. Para mayor detalle ver en: Un sargento del Ejército vendía armas que debía custodiar, *Clarín*, 19 de septiembre de 2002; y Roban un arsenal de un depósito judicial de La Plata, *Clarín*, 14 de mayo de 2006.

9. Para mayor detalle ver: Armada deja detenido a segundo conscripto por robo de armas, *La Nación*, jueves 9 de noviembre de 2006; Cae conscripto que sustrajo fusiles M-16 usados en robo frustrado a camión de Brink's, *La Nación*, miércoles 8 de noviembre de 2006; Carabineros descubre pequeño arsenal en Alto Hospicio, *La Nación*, miércoles 29 de noviembre de 2006; Conscriptos robaron armas desde regimiento de Iquique, *La Nación*, miércoles 8 de noviembre de 2006; Detenidos cuarto civiles que entregaron arma robada por recluta desde Armada, *La Nación*, miércoles 8 de noviembre de 2006; Más de 300 armas siguen perdidas desde Batallón de Arsenales de Guerra, *La Tercera*, viernes 10 de noviembre de 2006.

públicamente y, de hecho, el problema de este tipo de sucesos es que se conocen solo cuando las armas son descubiertas siendo utilizadas en asaltos u otros hechos ilícitos.

Modificaciones legales integrales

Los vacíos legales también son una falencia. En este sentido es ilustrativo el caso de Argentina, donde el Código Penal tipifica la tenencia, portación, acopio, venta, fabricación ilegal, adulteración de los números con penas de prisión; pero éstas muchas veces son desproporcionadas ya que, por ejemplo, se sanciona con 2 a 6 años de cárcel la tenencia ilegal de un revólver calibre 38 –un arma de guerra–, pero con 1 a 6 años (casi la misma pena) la tenencia y venta ilegal de armas, pero no penaliza la tenencia y venta ilegal de municiones. También es una debilidad que el régimen nacional no contempla mecanismos de sanción de extensión de la responsabilidad e inhabilitaciones a los directivos o sociedades vinculadas con personas jurídicas que han cometido infracciones. Aunque la intermediación legal o *brokering* no se encuentra contemplada como tipo penal autónomo, su realización en una transacción ilegal de armas estaría –en principio– penada ya que implica ser coautor o partícipe del delito.

En Chile, por ejemplo, se señalan las mismas sanciones para quienes contribuyan con la instalación ilegal de fábricas. En tanto, las sanciones para civiles que posean alguna de las armas prohibidas, son penas que pueden ir desde 541 días a 3 años de cárcel, excepto que se compruebe que el arma no estaba destinada a atacar a las fuerzas armadas o perpetrar otros delitos. En tanto el porte ilegal de armas se penaliza con 3 a 10 años de cárcel. En esto se incluye armamento de todo tipo, municiones, explosivos y sustancias químicas susceptibles de ser usadas en la fabricación de armas. En tanto la compra de municiones sin ser poseedor de

armas o que no corresponda al calibre de su arma, la venta ilegal o la venta legal sin registro del comprador, es sancionado con presidio menor en cualquiera de sus grados.

Algunas acciones que puede ser importantes a seguir con relación al control de las armas son la aprobación de un régimen penal razonable e integral que incluya el delito de venta ilegal de municiones, que contenga penas diferenciadas de acuerdo a la gravedad del delito y que sancione no solamente al protagonista del ilícito, sino a toda la red involucrada, pues la transferencia ilegal de armas involucra crimen organizado.

Cooperación Internacional

Cuando un país no tiene los recursos suficientes para ejercer de manera efectiva el control sobre las armas de fuego es imperioso que la comunidad internacional y, en especial, los países vecinos asuman un compromiso sustancial y real de colaboración en esa tarea, es decir, se reafirma la necesidad de enfrentar integralmente la problemática, privilegiando la acción cooperativa a nivel internacional. Teniendo en vista las particularidades nacionales y los criterios internacionales de una responsabilidad compartida, debe exigirse también que los países exportadores de armas adopten medidas precisas que impidan el desvío de las ventas de armas hacia la ilegalidad. Esta acción compartida, en consecuencia, no debe ser solo de los países que adquieren las armas, sino también de los productores. En este sentido, también es relevante no autorizar la transferencia a países con antecedentes de violaciones de los derechos humanos y concretar los compromisos internacionales de rastreo, marcaje y almacenamiento adecuado para el control. Por último, es necesario que se establezcan mecanismos de control subregional que sean capaces no solo de establecer la norma, sino de ser exitosos en la implementación y el control.



El rol de los medios de comunicación

Con relación al problema de la proliferación de armas y su posesión por particulares, los medios de comunicación pueden ejercer un rol importante como herramienta para avanzar en una campaña coordinada de concientización acerca de los riesgos que las armas conllevan. Otro mecanismo que puede ser útil para reducir la proliferación de armas es un programa de recolección; pero, para que sea efectivo, es necesario no solo una campaña de concientización previa, sino también tener en cuenta las distintas motivaciones que tienen los poseedores de armas y crear incentivos lo suficientemente fuertes para que la población objetivo haga entrega de aquellas que están en su poder. Entonces, la sensibilización de los medios en torno a este tema es esencial para poder involucrar a más actores.

Adicionalmente, el interés por disponer de trabajos de investigación de este tipo permite destacar la participación y preocupación emergentes de la sociedad civil que, con su actividad sistemática y especializada, podrá

contribuir a dar transparencia y a facilitar la elaboración de las políticas nacionales, pues no basta solamente con modificar las legislaciones –que solo enfrentan una parte del asunto– sino que con otros medios debe tratarse la fiscalización y la generación de conciencia.

Todas estas recomendaciones no tienen sentido si no existe el consenso respecto a que las armas de fuego pueden ser una amenaza no tradicional para la seguridad, aunque para algunos países es aún un problema de seguridad interna y no sería calificable como amenaza; pero es un problema a pesar de las asimetrías internacionales. Una vez que la idea de amenaza presente o potencial se difunda, es necesario que existan bases de datos centralizadas en los países y coordinadas a nivel internacional para un mayor y mejor control, así como un código de conducta de exportación de armas en Sudamérica y acuerdos jurídicamente vinculantes. Es necesario enfocar el problema desde la seguridad ciudadana, pero también desde el control de armas, pues cada dimensión implica tareas diferentes. La amenaza son las armas, pero también los consumidores que les dan un mal uso. ■



FLACSO-Chile es un organismo académico de carácter intergubernamental y autónomo cuya misión es contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

Publicaciones FLACSO-Chile 2007:

Impresas



Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe
Programa Seguridad y Ciudadanía



El modelo económico de la Concertación 1990-2005 ¿Reformas o cambio?
FLACSO - Editorial Catalonia



Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo.
Antología de Enzo Faletto
FLACSO - Editorial Catalonia

Electrónicas

Programa Seguridad y Ciudadanía

- Violencia privadas que impactan la seguridad pública, Documento Electrónico N° 4, agosto 2007.
- Defensa y Seguridad. ¿Militares o Policías?, Documento Electrónico N° 3, junio 2007.
- Género y FF.AA. en Chile, Documento Electrónico N° 2, abril 2007.
- Imperialism or Neglect? The Militarization of U.S. Aid to Latin America Since 9/11. Bulletin N° 1, January 2007.
- ¿Imperialismo o negligencia? La militarización de asistencia norteamericana hacia América Latina. Documento Electrónico N° 1, enero 2007.

Programa de Gobernabilidad

- Dinero y Política: Contribuciones al debate sobre financiamiento electoral. Documento Electrónico N° 1, mayo 2007.

Programa de Gerencia Social y Políticas Públicas

- Revista Diálogos de Políticas Públicas N° 1- Año 1.

FLACSO-Chile

- Adaptación organizacional sin modernización: El caso de la Cancillería Chilena. Informe de Investigación, junio 2007.