

SMALL ARMS SURVEY  
DOCUMENTO OCASIONAL 18

# **Cambio de perspectiva: La dinámica de la demanda de armas**

*David Atwood, Anne-Kathrin Glatz, y Robert Muggah*

## Copyright

Publicado en Suiza por Small Arms Survey  
© Small Arms Survey, Graduate Institute of International Studies, Ginebra  
2006

Primera publicación: Enero, 2006

Todos los derechos reservados. Quedan prohibidas la reproducción, transmisión o almacenamiento de cualquier parte de esta publicación, en cualquier forma o medio, sin la autorización previa escrita de Small Arms Survey, o en virtud de lo establecido en forma expresa por la ley, o de conformidad con las condiciones acordadas con la organización de reproducción reprográfica relevante. Para obtener una autorización de reproducción de la presente publicación, fuera del marco de las condiciones mencionadas anteriormente, favor enviar una solicitud al Jefe de Publicaciones de Small Arms Survey, a la dirección que se presenta a continuación.

Small Arms Survey  
Graduate Institute of International Studies  
47 Avenue Blanc, 1202 Ginebra, Suiza

Traducción: Edith Vilela  
Cartografía: MAPgrafix

Publicación en inglés:  
ISBN 2-8288-0069-5  
ISSN 1661-4445

## **Small Arms Survey**

Small Arms Survey es un proyecto de investigación independiente del Instituto de Graduación en Estudios Internacionales de Ginebra (Suiza), que trabaja además conjuntamente con el Programa de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional de dicho Instituto.

Creado en 1999, el proyecto ha recibido el apoyo del Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, así como de los gobiernos de Canadá, Finlandia, Francia, Holanda, Noruega, Suecia y el Reino Unido. Small Arms Survey ha contado además con contribuciones, en el marco de proyectos específicos, de países tales como Australia, Bélgica, Dinamarca y Nueva Zelanda, y ha recibido financiamiento de instituciones tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarme, la Red Universitaria Internacional de Ginebra, y el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra. Asimismo, Small Arms Survey colabora con institutos de investigación y organizaciones no gubernamentales en muchos países, incluyendo Brasil, Canadá, Georgia, Alemania, India, Israel, Jordania, Noruega, la Federación Rusa, Sudáfrica, Sri Lanka, Suecia, Tailandia, el Reino Unido y Estados Unidos.

La Serie de Documentos Ocasionales de Small Arms Survey presenta las nuevas y substanciales conclusiones de los trabajos de investigación realizados por los miembros del proyecto e investigadores comisionados, sobre datos y temas metodológicos y conceptuales relacionados con las armas pequeñas, así como estudios de casos específicos sobre países o regiones. La Serie es publicada en forma periódica y está disponible en formato impreso y electrónico (en su página Web).

Small Arms Survey  
Graduate Institute of International Studies  
47 Avenue Blanc, 1202 Ginebra, Suiza  
Teléfono: +41 22 908 5777  
Fax: +41 22 732 2738  
E-mail: [smallarm@hei.unige.ch](mailto:smallarm@hei.unige.ch)  
Página Web: [www.smallarmssurvey.org](http://www.smallarmssurvey.org)

## **La Oficina de los Cuáqueros para las Naciones Unidas**

La Oficina de los Cuáqueros para las Naciones Unidas (QUNO, por sus siglas en inglés), está ubicada en Ginebra y Nueva York, tiene como objetivo representar a los Cuáqueros ante las Naciones Unidas. Bajo la égida del Comité Mundial de Consulta de los Amigos, la QUNO es un organismo consultivo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas desde 1948.

El trabajo de la QUNO en Ginebra se centra en programas de Desarme y Paz, Derechos Humanos y Refugiados, así como Asuntos Económicos en el Mundo. A través de una gran variedad de actividades, tales como seminarios, diálogos informales y publicaciones, la QUNO lucha por la consolidación de una política internacional efectiva y sostenible en áreas como la paz y la justicia.

El tema de las armas pequeñas y el armamento ligero ha sido prioritario en el marco del trabajo de la QUNO en Nueva York y Ginebra desde 1997. Durante años, la Oficina de Ginebra ha trabajado conjuntamente con Small Arms Survey, organización con la que ha colaborado en un proyecto conjunto sobre la demanda de armas pequeñas desde 2003. Sus informes sobre las armas pequeñas y otros temas están disponibles en la página Web de la QUNO.

Quaker United Nations Office  
Quaker House  
13, avenue du Mervelet, 1209 Ginebra, Suiza

Teléfono: 41-22-748 4800  
Fax: 41-22-748 4819  
Email: [quno@quno.ch](mailto:quno@quno.ch)  
Página Web: [www.quno.ch](http://www.quno.ch)

## Índice

6	<b>Sobre los autores</b>
7	<b>Agradecimientos</b>
9	<b>Siglas</b>
10	<b>Resumen</b>
11	Utilidad del enfoque centrado en la demanda para el control de armas pequeñas
13	Integración del enfoque centrado en la demanda en la Conferencia de Revisión de 2006
16	<b>Introducción</b>
19	<b>Primera Parte: Consideraciones sobre la oferta y la demanda</b>
19	El enfoque centrado en la oferta
21	Orígenes del enfoque centrado en la demanda
25	<b>Segunda Parte: Enfoques teóricos de la demanda</b>
31	<b>Tercera Parte: El modelo en la práctica. La dinámica de la demanda en cinco escenarios distintos</b>
31	Brasil
36	Colombia
43	Sudáfrica
49	Papúa Nueva Guinea
55	Las Islas Salomón
60	Consideraciones sobre los estudios de casos
64	<b>Cuarta Parte: Próximo paso. El <i>Programa de Acción</i> y el futuro</b>
76	<b>Bibliografía</b>
82	<b>Notas</b>

## Sobre los autores

**David Atwood** es el actual Director de la Oficina de los Cuáqueros para las Naciones Unidas (QUNO, por sus siglas en inglés) en Ginebra, y de su Programa “Paz y Desarme”, que durante los últimos años se ha centrado en el tema de las armas pequeñas y el armamento ligero. David Atwood es el cofundador del Foro de Ginebra y la Red Internacional de Acción contra las Armas Ligeras, y ha dedicado la mayor parte de su carrera al trabajo por la paz y el cambio social. Antes de llegar a la QUNO en 1995, trabajó como Secretario General del Movimiento Internacional de la Reconciliación. Atwood posee un Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill).

**Anne-Kathrin Glatz** es investigadora auxiliar en *Small Arms Survey* en Ginebra. Es la coautora del capítulo sobre la demanda de armas pequeñas del informe 2006 de *Small Arms Survey*, y autora de un capítulo sobre transferencias de municiones de armas pequeñas que forma parte de un libro que será publicado próximamente. Antes de trabajar para *Small Arms Survey*, trabajó para la Oficina Internacional de la Paz en Ginebra, el Servicio de Investigaciones del Congreso en Washington, DC, y el Foro de Política Mundial en Nueva York. Anne-Kathrin Glatz posee un master de la Universidad de Bonn, Alemania, y en la actualidad es estudiante de doctorado en el Instituto de Graduación en Estudios Internacionales de Ginebra. En su proyecto de tesis de doctorado, establece una comparación del trabajo de las redes de la sociedad civil y del gobierno en el control de armas pequeñas y del tabaco, en particular en Sudáfrica y otros países.

**Robert Muggah** trabaja para *Small Arms Survey* como supervisor del diseño, la implementación y la gestión de proyectos de investigación de gran escala en más de 30 países. También es miembro del Instituto Estadounidense de Investigación en Ciencias Sociales, y estudiante de doctorado en la Universidad de Oxford. Robert Muggah es economista de desarrollo egresado del Instituto de Estudios para el Desarrollo (Sussex) y la Universidad de Oxford, y se ha especializado en el área de la recuperación y reconstrucción post-conflicto. En la actualidad, centra sobre todo su atención en temas tales como la economía política, el diseño, la implementación y la evaluación de proyectos sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), recolección y destrucción de armas, así como los “esquemas de reinserción” de las poblaciones desplazadas. Además, sus artículos han sido ampliamente publicados en los principales periódicos y revistas especializadas y arbitradas.

## Agradecimientos

El presente Documento Ocasional sintetiza las conclusiones de un largo proyecto de colaboración que incluye a cinco países. Esta iniciativa, coordinada por *Small Arms Survey* (Ginebra) y la Oficina de los Cuáqueros para las Naciones Unidas, contó con la participación y la colaboración de un gran número de ministerios, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y universidades. Expresamos nuestra gratitud a todas aquellas personas que contribuyeron con la realización de este proyecto. Son tantas que no podemos hacer una lista exhaustiva. Sin embargo, deseamos agradecer en forma especial al equipo de investigadores que nos ayudaron, a saber:

A Benjamin Lessing y el personal de *Viva Río* por el estudio de casos sobre las favelas y los barrios de clase media en Brasil, y sus revisiones. A Jorge A. Restrepo, Katherine Aguirre, Óscar Becerra, y Simón Mesa, del CERAC, por su estudio detallado sobre la violencia urbana en las ciudades y campos colombianos. A Adèle Kirsten (investigadora independiente, Johannesburgo), Lephophotho Mashike (Departamento de Sociología de la Universidad de Witwatersrand), Knowledge Raji Matshedisho (Departamento de Sociología de la Universidad de Cape Town), y Jacklyn Cock (Departamento de Sociología de la Universidad de Witwatersrand) por su profundo análisis de las Zonas Libres de Armas en Sudáfrica; y a Carol Nelson (consultor independiente, Wellington), Sarah Garap (Oficina de Educación de Adultos para Asia y el Pacífico del Sur - PNG), Nicole Haley (Universidad Nacional Australiana – Escuela de Investigación sobre Estudios de Asia y el Pacífico), y a todos sus colegas de la Universidad Nacional Australiana (Proyecto: Estado, Sociedad y Gobernanza en Melanesia), por sus contribuciones específicas a los estudios de casos sobre PNG y las Islas Salomón.

Muchas otras personas contribuyeron considerablemente con la evolución del proyecto de *Small Arms Survey* / QUNO, a saber: Jurgen Brauer (Escuela de Administración de Empresas de la Augusta State University), David Hemenway (Universidad de Harvard), Phil Cook (Universidad de Duke), David Jackman (consultor de QUNO—Ginebra), y Peter Batchelor (PNUD—BCPR). Asimismo, agradecemos a Emile LeBrun, quien aportó coherencia y estilo a este documento, a Eric Berman (SAS) por sus valiosos comentarios y a Ruxandra Stoicescu (SAS) y Sophie Buxton (QUNO—Ginebra) por sus revisiones. También expresamos todo nuestro agradecimiento a Alex Potter, quien con mucha paciencia corrigió varios de nuestros borradores.

Agradecemos la ayuda permanente de los gobiernos, ya que sin ella este trabajo de investigación no hubiese sido posible. En particular, quisiéramos agradecer a Daniel Prins (Holanda), Muktesh Pardeshi (India), Craig MacLachlan (Australia), Brian Parai y Earl Turcotte (Canadá), y a Paulino Franco de Carvalho Neto (Brasil) por sus valiosas contribuciones en los

primeros borradores de este documento. Finalmente, agradecemos la ayuda financiera e institucional para la preparación de los estudios de casos y la redacción del presente documento, brindada entre otros por los gobiernos de Suiza (DFAE) y Canadá (FAC), la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AusAID), la Agencia para el Desarrollo Internacional de Nueva Zelanda (NZAID), los Ministerios de Relaciones Interiores de Papúa Nueva Guinea y las Islas Salomón, y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.



## Siglas

BMS	Reunión Bianual de Estados
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
CFR	Registro Central de Armas de Fuego (Sudáfrica)
DDR	Desarme, desmovilización y reintegración
FCA	Ley de Control de Armas de Fuego (Sudáfrica)
FFZ	Zona libre de armas de fuego
GFSA	Sudáfrica libre de armas
GFZ	Zona libre de armas
IFM	Movimiento de liberación Isatabu (Islas Salomón)
MEF	Fuerza Águila Malaita (Islas Salomón)
NPC	Consejo Nacional por la Paz (Islas Salomón), antiguament el “Consejo de Supervisión de la Paz (PMC)”
PMC	Consejo de Supervisión de la Paz, ahora denominado NPC, Consejo Nacional por la Paz (Islas Salomón)
PNG	Papúa Nueva Guinea
QUNO	Oficina de los Cuáqueros para las Naciones Unidas
RAMSI	Misión de Asistencia Regional para las Islas Salomón
RSIP	Policía Real de las Islas Salomón
SAPS	Servicio de Policía de Sudáfrica
SSR	Reforma del Sector de Seguridad
TPA	Acuerdo de Paz de Townsville (Islas Salomón)
UDF	Frente Democrático Unido (Sudáfrica)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
WFV	Pueblo Libre de Armas (Islas Salomón)

## Resumen

Cuando los estados miembro de las Naciones Unidas se reúnan en Julio de 2006 para evaluar el progreso alcanzado en la implementación del *Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos* de 2001 (en lo sucesivo, el *Programa*), se enfrentarán al desafío lanzado por muchos sectores del mundo: comprometerse a tomar acciones efectivas para reducir los efectos de la proliferación y abuso de armas pequeñas y ligeras. Esta “Conferencia de Revisión” será esencial para definir el tono y la dirección de la acción mundial futura en lo relativo a este tema.

El presente documento tiene como objetivo abordar los debates que determinarán los resultados de la Conferencia de Revisión de 2006, desde el punto de vista de lo que hemos denominado *enfoque centrado en la demanda*. Con ello intentamos promover una mejor comprensión de los factores que pueden provocar y estimular la dinámica que caracteriza el uso de las armas pequeñas, y presentar una serie de estrategias que se revelan esenciales para el éxito de las iniciativas destinadas a controlar la oferta. Es menester recordar que los temas que probablemente se abordarán en dicha Conferencia (regular la actividad de los agentes de armas, establecer controles sobre las transferencias de armas y quizás incluir el tema de las municiones, como elemento indispensable para un control efectivo de las armas pequeñas) reflejan la visión exclusivamente centrada en la oferta que hasta hoy ha predominado en el debate internacional sobre el control de armas pequeñas.

A pesar de la persistencia histórica de los enfoques centrados en la oferta, muchos actores han empezado a reconocer que una visión exclusivamente centrada en este elemento de la ecuación está condenada al fracaso. La razón es sencilla: la efectividad del control de armas pequeñas y del desarme depende no solamente de la cooperación de los estados y gobiernos locales, sino también de la participación de actores no-estatales, a escala colectiva e individual. Además, para lograr prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras es necesario entender no sólo los papeles y el comportamiento de dichos actores, sino también sus *motivaciones y medios* competitivos.

Si bien esta perspectiva ha sido subestimada en el *Programa*, desde 2001 un número cada vez mayor de especialistas del desarme y del desarrollo han perfeccionado sus enfoques y han empezado a defender la importancia de la integración de enfoques centrados en la demanda en las iniciativas de control de armas pequeñas. Las acciones destinadas a restringir la oferta de armas sólo serán exitosas si se identifican y controlan los factores que impulsan la demanda.

### *Utilidad del enfoque centrado en la demanda para el control de armas pequeñas*

Si bien el enfoque centrado en la demanda apenas empieza a ganar terreno en los debates internacionales sobre el control de armas pequeñas, las iniciativas para reducir la demanda son ya bastante conocidas. El control de armas pequeñas, desde una perspectiva centrada en la demanda (perspectiva aprehendida y aplicada a una amplia gama de actividades emprendidas por gobiernos estatales y municipales, así como organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias), otorga especial importancia a las motivaciones y medios que llevan a la adquisición de un arma, como componentes esenciales de un programa exitoso.

Un enfoque centrado en la demanda contribuye con la identificación de elementos importantes para la planificación de acciones destinadas a controlar la proliferación de las armas pequeñas. En primer lugar, cabe destacar que los actores de la sociedad civil son a menudo los catalizadores de las acciones en pro de la reducción de la demanda. Los esfuerzos para reducir la demanda de armas pequeñas generalmente empiezan y se desarrollan en el ámbito local, un ámbito prácticamente olvidado en la mayor parte de las iniciativas centradas en el control de la oferta. En segundo lugar, los esfuerzos para reducir la demanda son incluso más efectivos cuando se despliegan en el marco de alianzas entre las autoridades estatales y locales, y los actores de la sociedad civil. Finalmente, existen vínculos intrínsecos entre la demanda y los enfoques fundamentados en la seguridad y el desarrollo para la reducción de armas. Estos vínculos han sido identificados, en forma general, por el *Programa* y han sido incorporados en forma creciente y a escala mundial en las acciones emprendidas desde 2001. La Reunión Plenaria de Alto Nivel del 60 período de Sesiones de la Asamblea General (Cumbre Mundial) celebrada en Septiembre de 2005, por ejemplo, hace referencia explícita a los vínculos que existen entre la seguridad y el desarrollo, y una resolución adoptada por una Primera Comisión, creada posteriormente, los confirma (AGNU, 2005). Una combinación adecuada entre garantías de seguridad e iniciativas de desarrollo podría redundar en la reducción de la demanda y la oferta de armas pequeñas. Además, un número cada vez mayor de personas ha empezado a reconocer que una reforma del sector de la seguridad podría tener un impacto positivo sobre la reducción de la demanda.

En el presente documento, se presenta un enfoque teórico de la demanda. Dicho enfoque parte del estudio de las motivaciones y los medios utilizados para la adquisición de armas y se centra en las *preferencias* individuales y colectivas por las armas; los *recursos* monetarios y no monetarios para su adquisición; y los *precios* reales y relativos de las armas de fuego. Cada uno de los factores que componen estos tres elementos interactúan y por lo tanto, es necesario evaluarlos en forma conjunta con el fin de determinar cómo se

manifiesta la demanda. Este modelo de demanda revela que de no tomar en cuenta estos tres aspectos, las políticas específicas actuales podrán generar resultados contraproducentes. Por ejemplo, los esquemas de incentivos monetarios y no monetarios diseñados para brindar una alternativa a los usuarios ilegales a cambio de sus armas de fuego podrían en realidad incrementar los recursos disponibles para la adquisición de nuevas armas. Cuando no se toman en cuenta las preferencias (el sentimiento de atracción y condición social asociada a la posesión de un arma), los esfuerzos destinados a reducir la demanda son contraproducentes o efímeros. El modelo sugiere además que el proceso de selección de políticas adecuadas puede enriquecerse gracias al análisis de las razones que llevan a un individuo o grupo de individuos a *no* adquirir un arma pequeña.

En las próximas páginas se presentan cinco estudios de casos en los que se analizan las motivaciones y los medios que caracterizan la demanda de armas de fuego y las acciones realizadas para reducir dicha demanda. Estos estudios, solicitados por *Small Arms Survey*, se centran en diferentes escenarios altamente afectados por la violencia causada por armas pequeñas, a saber: Brasil, Colombia, Sudáfrica, Papúa Nueva Guinea, y las Islas Salomón. De estos estudios se desprenden varios temas multidisciplinarios importantes para aquellas personas que buscan consolidar enfoques normativos y prácticos sobre el control de armas pequeñas y en particular, sobre la reducción de la demanda, y pretenden demostrar que las motivaciones que llevan a la adquisición de armas están condicionadas por entornos históricos y sociales. Asimismo, los cambios de tipo estructural (incluyendo la gobernanza y los entornos macro-económicos y laborales) influyen las motivaciones y los medios para la adquisición de armas. Los cambios de régimen, las intervenciones militares puntuales, así como los cambios inesperados de la calidad de la gobernanza política o económica, y la modificación radical de las normas sociales pueden fomentar la reducción de la demanda. Por supuesto, estos estudios de casos demuestran además que la demanda en sí misma está indirectamente influenciada por la oferta de armas. Por lo tanto, la repentina e inesperada disponibilidad de armas pequeñas después del colapso de un régimen, conflicto o crisis económica puede favorecer las motivaciones y los medios para adquirirlas. Asimismo, la regulación y eliminación de las armas en la sociedad, a través de un mejor registro, de condiciones más estrictas para la obtención de permisos, y de una mejor promoción de las actividades de recolección y destrucción, así como otros esfuerzos de regulación, pueden favorecer la reducción de la demanda. La oferta y la demanda son, por lo tanto, variables estrechamente vinculadas.

Los estudios demuestran además que las motivaciones y medios para adquirir armas pequeñas a menudo difieren entre individuos y grupos. Por lo tanto, no existe un enfoque único y universal para la reducción de la proliferación de armas pequeñas: cada acción debe tomar en cuenta la diversidad de

situaciones y el carácter cambiante de las condiciones de los grupos e individuos. En las acciones que se presentan en estos estudios, se otorgó poca importancia a los aspectos técnicos de recolección y destrucción de armas, para colocar un énfasis considerable en la modificación de las preferencias, precios y recursos disponibles para la adquisición de armas. En otras palabras, dichas acciones tomaron en cuenta los factores externos que condicionaban el uso de un arma y no sólo los instrumentos en sí mismos. Por ejemplo, las iniciativas emprendidas incluyen restricciones temporales de porte y posesión de armas de fuego, controles puntuales específicos de vectores externos (como el alcohol y los narcóticos) que influyen el uso de un arma, el diseño o el fortalecimiento normas y creencias sociales asociadas con la posesión de armas, formaciones específicas y campañas dirigidas a las instituciones del sector de la seguridad, y la modificación de controles legales y sociales asociados con la posesión legal e ilícita de armas. Cada uno de los estudios demuestra que la comunicación y concienciación efectivas son los pilares de la reducción de la demanda. Por lo tanto, las redes locales de la sociedad civil que pueden optimizar el uso de las redes de información existentes son la fuerza motora de la reducción de la demanda, especialmente cuando la presencia real del estado es insuficiente o inconstante. Finalmente, la participación activa del estado en los programas de reducción de la demanda no puede sino ser provechosa para, entre otros, mejorar considerablemente el bienestar de sus ciudadanos.

### ***Integración del enfoque centrado en la demanda en la Conferencia de Revisión de 2006***

A pocos meses de la Conferencia de Revisión de 2006, es posible que los estados empiecen a restringir el número de áreas y temas por abordar. Los estados que aún no han adoptado un enfoque centrado en la demanda quizás consideren que incluir la reducción de la demanda en la agenda quinquenal de 2006 sería demasiado pedir. El presente documento pretende justamente demostrar lo contrario: el enfoque centrado en la demanda puede aumentar considerablemente la efectividad de las iniciativas de control de la oferta. Además, la demanda no constituye un factor nuevo en esta área, ya que las motivaciones y los medios han determinado las formas en las que los actores se relacionan con las iniciativas para el control de armas pequeñas. Las acciones destinadas a reducir la demanda no sólo son tan importantes como el control de la oferta, sino que además, están siendo utilizadas cada vez más en las zonas afectadas por el uso de armas pequeñas en todo el mundo.

El análisis de la demanda permite identificar un gran número de estrategias destinadas a evaluar el progreso real alcanzado en la implementación del actual *Programa* y a promover el fortalecimiento de un programa de acción para el futuro. A continuación se presentan algunas recomendaciones para la redacción del informe final de la Conferencia de Revisión de 2006:

- *Establecer un vínculo claro entre la seguridad y el desarrollo.* El presente documento ilustra claramente cómo ciertos factores del subdesarrollo, la desigualdad y la inseguridad intervienen en el ciclo de la demanda de armas pequeñas y cómo la eliminación de estos efectos puede redundar en una reducción de la demanda. La Conferencia de Revisión necesita determinar en qué medida esta dimensión fundamental está siendo integrada en las políticas y los programas de los estados, organismos internacionales, etc. El plan de acción debe resaltar estos vínculos esenciales. En este sentido, se deberían, por ejemplo, desplegar esfuerzos para incorporar la reducción de la demanda de armas en todos los programas de desarrollo sostenible.
- *Considerar la reducción de la demanda como parte integrante de la gobernanza y de la reforma del sector de seguridad.* El éxito de las acciones relacionadas con el control de la oferta y la demanda depende en gran medida de la existencia de un sentimiento de seguridad, así como la credibilidad y legitimidad asignada al sector de seguridad. Es necesario incitar a los estados a fortalecer la reforma del sector de seguridad (SSR) como elemento esencial de un control de armas pequeñas exitoso, y a garantizar que las condiciones necesarias para la reducción de la proliferación de armas pequeñas sean incorporadas a un análisis de las necesidades de SSR.
- *Integrar la dimensión local.* Los enfoques ascendentes altamente participativos son esenciales para la reducción de la proliferación de las armas. La promoción de la participación de los actores locales aumenta las posibilidades de éxito de las iniciativas para la reducción de la demanda de armas. Por consiguiente, el proceso de revisión y el programa de acción elaborado por la Conferencia de Revisión deben tomar en cuenta la importancia de los enfoques locales para la consecución de los objetivos del Programa.
- *Forjar alianzas con la sociedad civil.* El análisis del progreso alcanzado en la implementación del Programa debe necesariamente tomar en cuenta la importante contribución de la sociedad civil. En los objetivos y recomendaciones correspondientes al período posterior a la Conferencia de Revisión, los estados deben comprometerse con la promoción de enfoques participativos e integrales.
- *Considerar la reducción de la demanda como parte integrante de las acciones de resolución de conflictos y promoción de la paz.* La reducción de la demanda está estrechamente relacionada con las formas no violentas de resolución de conflictos en las sociedades. Se debe incitar a los actores a proporcionar financiamiento y amplio apoyo a programas de educación para la paz, como parte integrante de las iniciativas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), así como de desarrollo y control de armas; a apoyar el desarrollo de programas que promuevan un proceso de reconciliación a

largo plazo, y finalmente a estudiar la posibilidad de utilizar métodos indígenas tradicionales de manejo de conflictos.

- *Prestar atención a grupos particularmente afectados.* La violencia causada por las armas pequeñas tiene consecuencias distintas sobre los diferentes sectores de la sociedad, de la misma forma que la demanda de armas pequeñas tiene consecuencias distintas sobre hombres, mujeres, niños y niñas. Cabe destacar que la juventud representa un grupo particularmente vulnerable y que estos factores deben ser tomados en cuenta en el diseño de las acciones relevantes.
- *Promover y realizar análisis específicos orientados hacia la acción con el fin de evaluar la efectividad de la reducción de la demanda.* Si bien ya se han tomado iniciativas positivas para la comprensión de la dinámica de la demanda, nuestro conocimiento sobre los elementos complejos e interrelacionados que componen la oferta y la demanda siguen siendo limitados. Por lo tanto, es necesario llevar a cabo más trabajos de investigación en el futuro, que generen datos más adecuados, fiables y relevantes (desde el punto de vista de los programas de acción), sobre las relaciones entre la oferta, el uso ilícito y la demanda de armas, así como identificar las oportunidades potenciales para acciones futuras. Los gobiernos huéspedes, benefactores y las organizaciones no gubernamentales deben patrocinar este tipo de investigación.

En el marco de la Conferencia de Revisión, un documento final que no tome en cuenta el enfoque centrado en la demanda, estará dejando de lado los factores cruciales que condicionan la realidad de las armas pequeñas en el mundo. Dicho documento deberá al menos identificar explícitamente los requisitos para eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (desde una perspectiva de la oferta y de la demanda), incorporar referencias sobre el control de la demanda como parte integrante de cualquier iniciativa para el control de la oferta a partir de una nueva orientación y énfasis, y finalmente, promover la integración de un discurso centrado en la demanda en el marco de la conceptualización de etapas prácticas para reducir la violencia, tales como la planificación, implementación y evaluación de la SSR, DDR, y los programas de reducción de la proliferación de armas, así como otros tipos de iniciativas de micro-desarme.

Estas recomendaciones están dirigidas especialmente a la Conferencia de Revisión, pero pueden aplicarse a todos los actores y procesos relacionados con el mundo de las armas pequeñas, independientemente de los resultados de la Conferencia. La efectividad y sostenibilidad de los programas destinados a reducir las consecuencias humanas de la violencia provocada por el uso de las armas pequeñas dependen en gran medida de la reducción de la demanda.

## Introducción

En Julio de 2006, los Estados Miembro de las Naciones Unidas se reunirán en Nueva York con miras a evaluar el progreso alcanzado en la implementación del *Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos* de 2001. El evento probablemente será un momento decisivo, ya que no sólo brindará a los estados la posibilidad de evaluar el progreso alcanzado desde la elaboración de la agenda de 2001, sino también representará un momento esencial para definir el tono y la dirección de la acción mundial futura en lo relativo a este tema.

El presente documento ha sido diseñado para ser utilizado como una guía de fácil uso en el marco de los debates que probablemente condicionarán los resultados de la Conferencia de Revisión de 2006. Cabe destacar que si bien durante los últimos cinco años se ha registrado cierto progreso en la comprensión de la complejidad de la dimensión y dinámica de las armas pequeñas, las negociaciones sobre el desarme siguen estando dominadas por una perspectiva centrada en el control de la oferta. En términos específicos, el discurso y las acciones en el área del control de armas pequeñas siguen privilegiando soluciones centradas en el control de la producción, el almacenamiento y la transferencia. En el marco de las políticas adoptadas, la importancia otorgada a las motivaciones y los medios que influyen en la adquisición de armas sigue siendo mínima.

A pesar de la omnipresencia y persistencia del enfoque centrado en el control de la oferta en los debates internacionales sobre el control de armas, el presente documento demuestra que el enfoque centrado en la demanda está ganando terreno, y analiza cómo la integración de este enfoque puede optimizar la sostenibilidad y efectividad de las iniciativas de control de armas. De hecho, a partir de la realidad de una serie de países en los que *Small Arms Survey* ha centrado su interés y solicitado trabajos de investigación (Brasil, Colombia, Sudáfrica, Papúa Nueva Guinea y las Islas Salomón), el documento concluye que la reducción de la demanda debe ser considerada un componente esencial del control de armas pequeñas, tanto en la esfera teórica como práctica.<sup>1</sup>

En la primera parte del presente documento, se presenta un análisis de las razones por las cuales las perspectivas centradas en el control de la oferta y la demanda son esenciales para un control sostenible de armas, y se demuestra que si bien el discurso centrado en la oferta predominaba en la década de los noventa, en la actualidad se está adoptando cada vez más un enfoque centrado en la demanda. Asimismo, en esta primera parte se afirma que los enfoques de desarme centrados en la demanda no son nada nuevos, ya que han sido aplicados desde hace mucho tiempo en el terreno. En esta parte se explica además que existen dos elementos esenciales para reducir significativamente la demanda de armas, a saber: *las alianzas entre el estado y la sociedad civil, y las*



*acciones ascendentes, emprendidas en la esfera local, que identifican y se fundamentan en las motivaciones y medios utilizados para la adquisición de armas. Además, una estrategia exitosa de reducción de la demanda debe contar con enfoques integrados fundamentados en los vínculos existentes entre la seguridad y el desarrollo. Finalmente, en la primera parte se demuestra que la reforma del sector de seguridad (SSR), cuando adquiere una dimensión participativa, puede tener una gran influencia sobre la reducción de la demanda. Estos argumentos se retoman en los estudios de casos y en las conclusiones.*

En la segunda parte, se presenta en forma breve el marco teórico de la demanda. La demanda no es ni esotérica ni intangible. El documento propone entonces un modelo que describe la demanda como una combinación de preferencias, precios reales y relativos y recursos monetarios y no monetarios. La demanda sólo se manifiesta cuando se alinean las preferencias, los precios y los recursos. Por supuesto, la demanda no es estática, sino que varía según el tiempo y el espacio. Sin embargo, reconocer que la demanda es el resultado de la combinación de varios elementos es un primer paso importante hacia el diseño de soluciones posibles para reducir el uso indebido de armas pequeñas.

En la tercera parte del presente documento se incluyen las conclusiones preliminares de estudios de casos en varios países en donde las acciones de control de armas incluyen enfoques centrados tanto en la oferta como en la demanda. Los estudios de casos fueron deliberadamente seleccionados para presentar las estrategias que se han desplegado en diferentes regiones y en contextos completamente distintos, fuera del marco de las negociaciones internacionales sobre el desarme. A pesar de que estos estudios presentan dinámicas complejas y diferentes, se pueden identificar varios patrones comunes que ofrecen un enfoque útil para los participantes de las negociaciones sobre el desarme en el marco de la Conferencia de Revisión de 2006, y en términos más generales, para las personas encargadas de la implementación del *Programa*. Por ejemplo, se resalta la importancia del contexto histórico, de la gobernanza y del entorno económico, así como de los intereses individuales y colectivos, para la definición de las características de la demanda. Además, se demuestra que las distintas iniciativas para el control de armas podrían ser más efectivas gracias a la adopción de un enfoque centrado en la demanda, sobre todo porque dicho enfoque otorga gran importancia a las causas y a la identificación de iniciativas apropiadas según el caso.

Finalmente, el documento concluye con una serie de recomendaciones prácticas sobre cómo abordar en forma más efectiva el tema de la demanda en el marco de la preparación de la Conferencia de Revisión de 2006 (ver Apartado 2). Estas conclusiones emanan de los estudios de casos y de la experiencia de los actores del sector no gubernamental, y presentan consejos prácticos para promover el enfoque centrado en la demanda en el marco del

*Programa* y consolidar los esfuerzos realizados en el terreno para el control de armas. Las propuestas presentadas para las negociaciones de la Conferencia de Revisión (ver Apartado 2) tienen como objetivo suministrar al lector una guía útil para lograr que el discurso utilizado en torno a los enfoques centrados en el control de la demanda de armas pequeñas sea más efectivo.

## **Primera Parte: Consideraciones sobre la oferta y la demanda**

### *El enfoque centrado en la oferta*

Si bien algunos diplomáticos y defensores progresistas del desarme están otorgando cada vez mayor importancia al enfoque centrado en la demanda, las deliberaciones multilaterales en el área del control de armas pequeñas siguen estando profundamente marcadas por un enfoque centrado en la oferta. Desde finales de los ochenta, las iniciativas presentadas han presupuesto la existencia de un continuum compuesto por la regulación de la manufactura y producción de armas pequeñas, por el diseño y la implementación de mecanismos de control del almacenamiento, negociación, comercio legal e ilícito y tráfico, el fortalecimiento de los controles fronterizos, la policía, así como los servicios de inteligencia y aduana, y finalmente por las sanciones asociadas al no cumplimiento de las normas establecidas (Boutwell, Klare y Reed, 1995; Singh, 1995; Klare, 1999; Wood y Peleman, 1999). A mediados de los noventa, el modelo de la 'cadena de la oferta' se convirtió en un axioma para los diplomáticos del desarme y por consiguiente, influyó muchos aspectos del diseño y la implementación de las iniciativas destinadas a controlar la proliferación de las armas pequeñas ilícitas (ver Apartado 1). Sin embargo, cabe destacar que muchos de los eslabones de esta "cadena de la oferta" no han sido analizados en forma exhaustiva.

Desde un principio, el discurso centrado en el control de la oferta fue el resultado de la intervención de los estados y de la importancia otorgada a sus intereses. El *Informe del Panel de Expertos Gubernamentales en Armas Pequeñas de 1997* (AGNU, 1997) y el *Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales en Armas Pequeñas de 1999* (AGNU, 1999), por ejemplo, limitan la mayor parte de la lucha contra la proliferación de armas pequeñas a controles de exportación e importación, la marca y el rastreo, el control de los negociantes, y otorgan menor importancia a la necesidad de tomar medidas prácticas para sacar de circulación las armas ilícitas. Las acciones e iniciativas propuestas por el *Programa* obedecen en gran medida a esta lógica fundamentada en el control de la oferta.

Debido a que los enfoques centrado en el control de la oferta de armas pequeñas han sido condicionados por los estados (si bien algunos actores no gubernamentales han influenciado el debate<sup>2</sup>), las acciones se han caracterizado por una óptica descendente, simbólica y estándar. Por lo tanto, muchos de los esfuerzos prácticos desplegados en la esfera internacional para luchar por el desarme en los años noventa (las iniciativas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en América Central, el Caribe o los Balcanes; la recolección y destrucción de armas; o los programas de SSR en África y el Sudeste Asiático) se centraron en la recolección de lo material y

dejaron de lado temas considerablemente complejos e intrínsecamente relacionados con las armas, como por ejemplo el de la motivación humana.

### **Apartado 1. Intervenciones a lo largo de la cadena de armas pequeñas**

La oferta y demanda de armas deben ser vistas como variables interrelacionadas a lo largo de un continuum completo, que se extiende desde la ‘producción’ original, hasta el ‘uso final’ en el terreno. A continuación se presenta una posible interpretación de este continuum o cadena:

**producción ↔ almacenamiento y administración de almacenamiento ↔  
negociación ↔ comercio y transferencia ↔ uso final**

Los enfoques convencionales sobre la oferta conciben las intervenciones como acciones que se llevan a cabo en diferentes etapas a lo largo de la cadena (por ejemplo: esfuerzos en el control de armas o desarme). En cada etapa de la cadena se elaboran acciones específicas, que pueden reducir o controlar el almacenamiento o el flujo de armas (desde la conversión, en el sector manufacturero, hasta la marca y rastreo de armas de fuego individuales) con el propósito final de reducir su disponibilidad. A nivel conceptual, todos los mecanismos articulados en el *Programa* se pueden alinear a lo largo de la cadena.

La demanda de armas también se hace evidente en todas las etapas a lo largo de la cadena. Un enfoque unificado, que incorpore las motivaciones y los medios, se centraría en una visión inversa de la cadena (Brauer y Muggah, 2006). Dicho enfoque trataría de identificar, en cada etapa del continuum, los factores que influyen en el flujo de armas. Por ejemplo, en el extremo de la cadena, donde está el usuario final, se pueden observar una serie de variables que van a influir la decisión de adquirir armas, por parte de civiles, grupos armados y fuerzas estatales. Retrocediendo hacia el inicio de la cadena, se pueden ver otros factores de la demanda, que estimulan el movimiento de armas en cada una de las etapas, desde su comercialización, negociación, fuga y fabricación.

Este marco teórico tiende a abarcar no sólo los puntos de vista convencionales que explican la interrelación entre oferta y demanda, sino también la necesidad de tomar en cuenta ambas variables en todas las etapas de la cadena a la hora de sugerir directivas en el desarrollo de políticas. Por lo tanto, para entender la demanda se requiere mucho más que elaborar una lista de influencias, factores atenuantes o independientes: se requiere, al momento de aplicar políticas de intervención, un cambio en el pensamiento tradicional sobre control de armas y desarme.

Fuente: Atwood y Jackman (2005, pp. 6–7)

Los debates internacionales sobre el control de armas pequeñas y ligeras apenas han empezado a integrar una perspectiva complementaria de la demanda. Si bien el tema de la demanda fue abordado en varios foros multilaterales durante los años noventa, las cifras reales seguían siendo un enigma para los círculos de desarme.<sup>3</sup> El creciente interés actual por los vínculos que existen entre el desarrollo y el desarme, así como la importancia otorgada a conceptos tales como ‘seguridad humana’ y ‘desarrollo humano’, han influenciado poco el discurso sobre el desarme<sup>4</sup>, sencillamente porque, entre otras cosas, para los legisladores internacionales era sumamente difícil definir el significado exacto de la expresión “reducción de la demanda”, y aún más definir el tipo de obligaciones que acompañarían este tipo de iniciativas. Para los diplomáticos y expertos en el área del desarme fue entonces un alivio poder dejar de lado este tema y optar por la facilidad del discurso y las prioridades centradas en la oferta.

Sin embargo, un gran número de actores de la lucha por el desarme empezó a reconocer que una solución para el problema de las armas pequeñas requería mucho más que una multiplicación del número de enfoques descendentes centrados en la oferta. De hecho, la efectividad del desarme depende no sólo de la cooperación de los estados y gobiernos locales, sino también de la participación de actores no estatales, ya que sin ellos, el éxito de los regímenes normativos convencionales diseñados para dictar y regular el comportamiento y la cooperación (del estado) sería parcial. Es por ello que los expertos en el tema empezaron a reconocer la importancia no sólo de la identificación de los actores no estatales, así como de grupos e individuos, sino también de la comprensión de sus intereses y motivaciones con el fin de encontrar e implementar soluciones adecuadas para controlar la disponibilidad de las armas pequeñas. En 2004, este hecho fue corroborado por el Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, en el que se afirma que el ya precario monopolio de fuerza del estado estaba siendo batido en brecha por civiles bien armados, combatientes y actores no estatales (ONU 2004, pp. 52-5). Los expertos del desarme, resignados, se vieron finalmente en la necesidad de admitir que los esfuerzos desplegados para el control de la oferta de armas pequeñas debían combinarse con enfoques más exhaustivos que tomaran en cuenta las motivaciones y los medios que rigen la adquisición de armas por parte de una serie de actores.

### *Orígenes del enfoque centrado en la demanda*

Desde 2001, un número cada vez mayor de expertos del desarme y defensores del desarrollo han promovido y perfeccionado lo que se puede describir como un enfoque centrado en la demanda. Como se explicará posteriormente, este reconocimiento gradual está siendo complementado gracias a una amplia gama de casos prácticos. Por ejemplo, en Julio de 2005, durante la Segunda Reunión Bianual de Estados (BMS) para examinar la implementación del

Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, los representantes de más de 77 estados, organizaciones regionales y organismos multilaterales abordaron varias facetas de la demanda durante sus intervenciones (Jackman, 2005, p. 3). Tal como lo afirmó un representante de la Organización Mundial de la Salud en esa ocasión, ‘podemos continuar lo que ya hemos empezado y centrarnos en el control y la reducción de la oferta de armas pequeñas. Sin embargo, podemos dar un paso más en esta lucha, reconociendo y desarrollando los aspectos [del *Programa*] que no han sido abordados en forma exhaustiva, sobre todo en lo que se refiere a abordar simultáneamente el tema de la demanda de armas pequeñas’ (Meddings, 2005, p. 5).

Cabe destacar que a pesar de que el tema de la demanda apenas comienza a ganar terreno en los debates internacionales sobre el desarme, las iniciativas para reducir la demanda son ya bastante conocidas en el terreno. De hecho, mientras los legisladores en Nueva York y otras capitales del mundo han negociado instrumentos y mecanismos destinados a reducir y regular la oferta de armas pequeñas, miles de iniciativas ya han sido implementadas, en silencio, por gobiernos municipales y estatales, organismos no gubernamentales y organizaciones comunitarias, quienes han decidido tomar en cuenta las motivaciones y medios que llevan a la adquisición de armas pequeñas, con miras a reducir su disponibilidad. Este progreso en la reducción de la demanda es raramente reconocido o apreciado en los círculos internacionales de desarme<sup>5</sup>.

Los actores de la sociedad civil son a menudo los catalizadores de las actividades de reducción de la demanda. Tal como lo afirma la Oficina de los Cuáqueros para las Naciones Unidas (QUNO), en los casos en los que la negativa o la incapacidad del estado ha dificultado la puesta en marcha de acciones serias de desarme o de reducción de la demanda, los organismos de la sociedad civil han tomado a menudo el relevo, gracias a acciones ingeniosas e innovadoras<sup>6</sup>. Como lo demuestran los estudios de casos presentados en este documento, las acciones destinadas a reducir la demanda son más efectivas cuando forman parte de un entorno normativo progresivo y favorable, y cuando se realizan en el marco de una alianza entre las autoridades estatales y los actores de la sociedad civil. Las acciones conjuntas, tales como la identificación de intereses, el establecimiento de prioridades, la repartición del trabajo y la supervisión e implementación compartidas, forman parte esencial de una alianza efectiva entre el estado y la sociedad civil, con miras a promover la reducción de la demanda.

Otros resultados recientes y relacionados con este tema demuestran que las acciones tomadas para favorecer la reducción de la demanda a menudo nacen y se desarrollan en el ámbito local. Las acciones convencionales para el control de la oferta de armas se han sobre todo centrado en controles en la esfera

nacional, regional e internacional, así como en medidas para reducir la fuga, el comercio y la transferencia de armas pequeñas, a expensas de los actores y las actividades locales. Si bien estas iniciativas internacionales son indispensables para la elaboración de normas, ellas privilegian enfoques descendentes y deductivos fundamentados en ciertas directrices. Además, dichas iniciativas se construyen en torno a suposiciones racionales y anticipan una reacción predeterminada a los incentivos y las sanciones aplicados, aun cuando no representen realmente la realidad de las personas a quienes están dirigidos. Estas iniciativas pocas veces toman en cuenta la complejidad de la ‘sociedad civil’ y menos aún, de las motivaciones y los medios competitivos que llevan a sus miembros a adquirir un arma. Los estudios de casos demuestran que los enfoques ascendentes, altamente participativos y portadores de un compromiso local son mucho más exitosos en la lucha por la reducción de la demanda de armas.

El enfoque centrado en la demanda reconoce, en forma expresa, la importancia de los vínculos intrínsecos existentes entre la seguridad y el desarrollo como medios para alcanzar la reducción de la proliferación de armas, lo que reviste especial importancia tomando en cuenta las tendencias de los años noventa descritas anteriormente. Las relaciones dinámicas causales entre la inseguridad y el subdesarrollo están siendo reconocidas en los principales sectores de la seguridad y el desarrollo<sup>7</sup>. Según el Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: el ‘[d]esarrollo tiene que ser la primera línea de defensa... Combatir la pobreza no sólo salvará millones de vidas sino que afianzará también la capacidad de los estados para combatir el terrorismo, la delincuencia organizada y la proliferación’ (UN, 2004, p. 3). En el pasado, a pesar de las motivaciones pragmáticas y egoístas que se escondían detrás de la iniciativa de establecer un vínculo entre la seguridad y el desarrollo (tales como prevenir un conflicto o el colapso del estado), los expertos en desarme que privilegian el elemento “oferta” nunca tomaron este vínculo en serio. Sin embargo, las agencias para el desarrollo, así como las ONG, aceptaron este vínculo desde el primer momento, tal como lo demuestran los programas de ‘armas para el desarrollo’ elaborados durante finales de los noventa (ver Batchelor y Demetriou, 2005, p. 23; Muggah, 2006; Muggah y Batchelor, 2002), y entendieron en forma espontánea que la seguridad y el desarrollo están intrínsecamente relacionados y que una combinación adecuada de garantías de seguridad e iniciativas para el desarrollo podría ser útil para reducir tanto la oferta como la demanda de armas pequeñas.

Hoy en día, la idea según la cual una reforma del sector de seguridad podría tener un impacto positivo sobre la reducción de la demanda está ganando cada vez más adeptos. Los profesionales han descubierto que en la mayoría de los casos en los que los servicios de seguridad del estado funcionan mal, son hostiles, o no pueden o no desean garantizar la seguridad pública, la

disponibilidad y el uso ilícito de armas pequeñas han aumentado. De hecho, el *Programa* (sec. II, párrafos 17 y 18) reconoce en forma explícita la contribución de la reforma del sector de seguridad para detener el flujo y el comercio ilícito de armas pequeñas. Los estudios de casos que se presentan a continuación demuestran que las acciones constructivas destinadas a fortalecer la legitimidad, credibilidad y capacidad del estado para garantizar la seguridad y el estado de derecho pueden reducir, potencialmente, la oferta y la demanda de armas pequeñas. Por lo tanto, la reforma del sistema de seguridad, siempre que se lleve a cabo con la participación activa de los usuarios finales y refleje los intereses y necesidades locales, puede ser la fuerza motora de la reducción de la demanda.



## Segunda Parte: Enfoques teóricos de la demanda<sup>8</sup>

A pesar de que el enfoque centrado en la demanda ha empezado a ser utilizado en las esferas internacionales de elaboración de políticas y fue adoptado desde hace mucho tiempo por agencias para el desarrollo y profesionales, la investigación empírica en esta área no ha seguido el mismo ritmo de evolución. Los datos empíricos sobre temas relacionados con la demanda (que podrían revelar cómo se manifiesta la demanda, cuál es su influencia sobre el comportamiento, y cómo puede ser influenciada y condicionada) son bastante escasos. Gran parte de los trabajos de investigación realizados hasta ahora sobre la demanda son de carácter bastante general, y no abordan la interrelación entre los factores (o elementos motores) de la demanda, o la verdadera influencia de las acciones destinadas a reducir la demanda sobre la violencia armada (Muggah et al., 2005; Brauer y Muggah, 2006). En algunos casos, la demanda de armas de fuego es asimilada a la demanda de violencia, una presuposición que no concuerda con todos los escenarios posibles<sup>9</sup>. Los trabajos de investigación realizados en esta área van a un ritmo demasiado lento y por lo tanto, los resultados no han podido alcanzar las altas esferas de legisladores y diplomáticos. Por esta y otras razones, la perspectiva de la demanda sigue siendo subestimada e ignorada.

Los economistas han tradicionalmente conceptualizado la demanda como una manifestación y combinación de las *preferencias* de un individuo ante posibles opciones de consumo. Un reciente trabajo de investigación presenta una definición mucho más clara de la demanda, lo que constituye toda una novedad para la comunidad de diplomáticos, investigadores y profesionales que trabajan con el tema (Muggah y Brauer, 2004). Este enfoque se fundamenta en los conceptos de *motivaciones* y *medios*. Las motivaciones son los factores que determinan las *preferencias* individuales o colectivas de poseer un arma, mientras que los medios abarcan los *recursos* monetarios y no monetarios necesarios para obtenerla y sus *precios* reales y relativos. Las *preferencias* se dividen en *preferencias profundas*, es decir, necesidades inmutables, tales como la seguridad personal y socio-económica (Ver Apartado 1), y las *preferencias derivadas*, es decir, bienes de sustitución relacionados con la misma preferencia profunda o que satisfacen la misma demanda subyacente. Como se demuestra en el estudio de casos de Brasil, por ejemplo, para muchos propietarios de armas de la clase media brasileña, las armas de fuego son un sustituto para los controles efectivos, que son muy escasos debido a su costo relativamente alto. Sin embargo, en las *favelas* más pobres de Río, la 'seguridad' es garantizada por las bandas de la droga y por consiguiente, la demanda de un sustituto en forma de arma de fuego es insignificante o nula.

Las preferencias, los recursos y los precios son interdependientes, y es importante evaluar todos estos elementos en forma conjunta, con el fin de determinar cómo se manifiesta la demanda. Por ejemplo, una comunidad

aparentemente pacífica, libre de armas, puede desear profundamente adquirir armas (preferencias profundas), pero lo único que la retiene es la falta de dinero (bajos recursos) y/o el precio de las armas considerado como demasiado alto en comparación con otras necesidades (precios altos)<sup>10</sup>. En la Tabla 1 se dividen las motivaciones y los medios en factores individuales y se presentan varias oportunidades o puntos de entrada para acciones futuras.

La mayoría de los estudios destinados a los profesionales y a las personas encargadas de la elaboración de políticas se han centrado casi exclusivamente en las *preferencias* por las armas, y no en las oportunidades y barreras asociadas con los *precios y recursos*.<sup>11</sup> La demanda, desde esta perspectiva tan limitada, es considerada como un grupo de preferencias culturales, económicas y políticas interrelacionadas que condicionan la adquisición y posesión de un arma. Por consiguiente, el concepto de demanda incluye ideas heredadas y construidas socialmente acerca de la masculinidad y la condición social, una necesidad aparentemente racional de autoprotección, o una forma de llevar a cabo una opción de sustento, ya sea legítima o ilegítima. Varias preferencias pueden funcionar en forma simultánea, y pueden variar según el tiempo y el espacio. Por ejemplo, las razones que llevan a un jefe de familia a considerar el arma como necesaria para la protección familiar pueden cambiar si siente que los programas de vigilancia de la comunidad proporcionan suficiente seguridad, incluso si sus preferencias profundas (la seguridad de su familia) siguen siendo una gran preocupación.

Sin embargo, la demanda depende también de los *precios reales y relativos*, que pueden actuar como barreras para la realización de las preferencias. La preferencia asociada a la posesión de un arma puede ser actualizada como resultado de su precio y los costos asociados, es decir, el precio de las municiones, los costos de mantenimiento, el tiempo invertido en entrenamiento, e incluso el sentimiento de inquietud relacionado al hecho de poseer un arma, así como el precio de sustitutos ofensivos o defensivos (por ejemplo, vigilancia privada, o el tiempo invertido en los mecanismos de vigilancia de la comunidad). Los ejemplos citados en los estudios de casos ilustran que el precio de un arma no se limita exclusivamente al aspecto financiero: el costo monetario de un AK-47 en un contexto específico puede ser relativamente bajo, mientras que las sanciones impuestas por posesión ilícita y la capacidad de implementación de dichas sanciones pueden aumentar el costo efectivo de adquisición y por lo tanto, reducir la demanda.

Las relaciones que caracterizan la demanda se expresan en el mercado y están por consiguiente condicionadas por los *recursos*. Una persona puede tener una gran preferencia por obtener un arma, y el precio puede ser relativamente bajo, pero si no dispone de los recursos personales o colectivos adecuados, la demanda no se puede satisfacer. Los recursos pueden ser monetarios, o incluso bienes comerciales (animales, madera e incluso mujeres), así como recursos

como el capital social y el acceso a redes propicias. La disponibilidad de los recursos puede tener un impacto positivo o negativo sobre la demanda. Por ejemplo, el acceso individual o colectivo a recursos tradicionales tales como los mecanismos de gestión de conflictos (consejos de ancianos o tribunales locales) puede funcionar como un recurso positivo para la demanda, ya que condicionaría los medios de adquisición de un arma incluso en un contexto en el que los miembros de la comunidad expresan preferencias bastante firmes.

Este modelo de la demanda revela que cuando las políticas específicas de intervención no se fundamentan en la comprensión de estos tres factores, sus resultados pueden ser contraproducentes. Por ejemplo, los esquemas de incentivos monetarios y no monetarios diseñados para brindar una alternativa a los usuarios ilícitos a cambio de sus armas de fuego podrían en realidad incrementar los recursos disponibles para la adquisición de nuevas armas. Cabe destacar que no es posible reducir la demanda si no se toman en cuenta las preferencias (el sentimiento de atracción y condición asociada a la posesión de un arma) y de hecho, muchos de los esquemas de recompra han involuntariamente contribuido con el aumento de la demanda. Estos efectos negativos son especialmente evidentes en contextos en los que la adquisición de un arma no es el resultado de una decisión individual, sino de una serie de procesos colectivos de toma de decisiones. El modelo sugiere además que el proceso de selección de políticas adecuadas puede enriquecerse gracias al análisis de las razones que llevan a un individuo o a un grupo de individuos a *no* adquirir un arma pequeña.

**Tabla 1. Motivaciones, medios y terrenos favorables para las políticas<sup>12</sup>**

	<b>Preferencias profundas (inmutables)</b>	<b>Posibles políticas que promueven preferencias derivadas distintas de la adquisición de armas pequeñas y ligeras</b>
<b>Motivaciones</b>	Seguridad personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituir o fortalecer la vigilancia en la comunidad;</li> <li>• Reformar los sectores de seguridad (policía, ejército) y justicia (tribunales, penal);</li> <li>• Sacar las armas de circulación;</li> <li>• Mejorar la infraestructura pública (por ejemplo: el alumbrado de las calles);</li> <li>• Promover zonas libres de armas en las escuelas, lugares de trabajo, iglesias, mercados, centros comerciales, e instalaciones deportivas.</li> </ul>
	Estabilidad económica y social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brindar oportunidades de empleo y educación, especialmente para la juventud;</li> <li>• Estigmatizar la corrupción;</li> <li>• Apoyar la reintegración de ex combatientes y ex delincuentes;</li> <li>• Controlar y regular el tráfico de bienes de conflicto (madera, diamantes, etc.).</li> </ul>
	Condición individual e identidad social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desafiar las imágenes de masculinidad violenta y ofrecer alternativas;</li> <li>• Cambiar el papel que desempeñan los medios de comunicación, el entretenimiento y la recreación en la normalización y aprobación de la posesión y el uso indebido de armas;</li> <li>• Promover costumbres sociales que disocian las armas del poder, el orgullo y la hombría.</li> </ul>

	Conflicto, identidad política y representación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar la capacidad de resolución pacífica de conflictos;</li> <li>• Mejorar el acceso y la participación pública en el gobierno, en el ámbito municipal y nacional;</li> <li>• Reconocer y actuar para corregir las desigualdades y la injusticia que influyen en el recurso a la violencia (armada) y las violaciones de los derechos humanos.</li> </ul>
--	--	---

	Precios	<b>Posibles políticas que promueven preferencias derivadas distintas de la adquisición de armas pequeñas y ligeras</b>
<b>Medios</b>	Valor monetario de las armas (comparado con el de otros bienes, en especial los sustitutos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restringir la oferta, que lleva a un incremento en los precios de las armas pequeñas</li> </ul>
	Costo/beneficio individual por posesión ilegal y uso	<p>Aumento de las sanciones por posesión ilegal y uso indebido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las leyes nacionales de armas para garantizar que la posesión de armas pequeñas esté sujeta a criterios (por ejemplo edad, prueba de necesidad, almacenamiento seguro), que todos los propietarios necesiten un permiso renovable y que se registren todas las armas;</li> <li>• Mejorar los índices de respuesta y eficiencia de la policía cuando los ciudadanos solicitan ayuda.</li> </ul>

	<p>Costo/beneficio social por adquisición y posesión de armas de fuego</p>	<p>Elevar los costos de adquisición y posesión de armas a través del fortalecimiento de controles sociales frecuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Involucrar a las comunidades en programas de desarrollo y desarme (por ejemplo, programas de armas por desarrollo) en lugar de promover la participación de los individuos en los programas de recompra;</li> <li>• Crear programas de educación pública para estigmatizar las armas y la violencia armada y promover conductas alternativas (por ejemplo a través del establecimiento de zonas libres de armas).</li> </ul>
	<p>Dificultad / facilidad de acceso</p>	<p>Elevar los costos de las armas de fuego:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomar medidas enérgicas contra los mercados abiertos de armas;</li> <li>• Someter la adquisición de armas de fuego a la obtención de un permiso por parte del propietario, el manejo de las reservas, el almacenamiento de las armas lejos de las municiones y otros controles.</li> </ul>
	<p><b>Recursos</b></p>	
	<p>Ingresos, fortuna, concesiones, créditos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformar las economías que dependen de los bienes de conflicto tales como el opio y los diamantes y promover alternativas sostenibles de supervivencia;</li> <li>• Luchar contra el tráfico ilegal de drogas;</li> <li>• Promover la evolución y el perfeccionamiento de los sectores de seguridad y justicia.</li> </ul>

### **Tercera Parte: El modelo en la práctica. La dinámica de la demanda en cinco escenarios distintos**

La efectividad de un modelo reside en su capacidad para explicar en forma adecuada los comportamientos y la práctica. La fiabilidad y la viabilidad de un modelo se evalúan gracias a su aplicación práctica. *Small Arms Survey* ha solicitado la realización de una serie de estudios de casos con el fin de evaluar la viabilidad del modelo de la demanda en el marco de acciones específicas destinadas a reducir la demanda en varios contextos. Los estudios de casos que se presentan a continuación provienen de varias partes del mundo y por lo tanto, ilustran contextos heterogéneos y niveles distintos de disponibilidad de datos. Con el fin de facilitar el análisis comparativo de dichos contextos, se establecieron una serie de enfoques e instrumentos comunes para analizar la demanda (Brauer y Muggah, 2006). En cada caso, se organizaron encuestas domésticas, grupos de discusión y entrevistas a los principales informadores, con el fin de determinar el impacto de acciones específicas sobre la demanda.

En esta parte se presentan, por primera vez, todos los estudios de casos<sup>13</sup>, y se retoman los principales aspectos de las acciones destinadas a reducir la demanda y la proliferación de armas en Brasil, Colombia, Sudáfrica, Papúa Nueva Guinea y las Islas Salomón. Cada caso ha sido dividido en sub-secciones que abordan: los contextos nacionales y locales (panorama general) en los que se han desplegado las iniciativas de reducción; las motivaciones y medios que determinan la adquisición y posesión de armas; las acciones tomadas en cada caso; y los factores que han determinado el éxito o el fracaso de estas acciones. La Tabla 2 suministra un resumen comparativo de estos estudios.

#### ***Brasil***<sup>14</sup>

##### Panorama General

Brasil posee uno de los sistemas más injustos de distribución de la riqueza y los ingresos en el mundo. En muchas ciudades brasileñas, tales como Río de Janeiro, las áreas residenciales extremadamente ricas están ubicadas en las cercanías de las áreas extremadamente pobres. Mientras las diferencias entre clases sociales tienen consecuencias graves y predecibles sobre el acceso a los servicios públicos (los ciudadanos más ricos disfrutaban de los mejores servicios), las políticas aplicadas hasta ahora no son provechosas para todos los sectores. La riqueza es un factor de riesgo para la violencia armada, y los delitos contra la propiedad son moneda corriente. Por consiguiente, los servicios de seguridad privada compiten contra los de la policía, mientras la demanda de armas de fuego es considerablemente alta.



En Brasil, la demanda de armas de fuego en los últimos años ha estado más marcada por factores materiales (impulsados por la increíble brecha que existe entre ingresos y clases sociales), que por factores políticos e ideológicos. La violencia estrictamente política es bastante escasa, y la adhesión a los partidos políticos es considerablemente baja. Sin embargo, una serie de preferencias superpuestas tales como el honor, la masculinidad o virilidad, así como la condición social han condicionado la demanda. El cabildeo pro-armas ha puesto en evidencia los vínculos entre estos valores y las armas de fuego, mientras que el cabildeo anti-armas ha tratado de romperlos. En términos institucionales, el sistema penal presenta ciertos vacíos que afectan a todos los



ciudadanos: según un estudio del sistema penal de Río, realizado en 1994, la mayoría de los homicidios y crímenes de los “delincuentes de carrera” no son investigados, lo que demuestra la ineficiencia de la policía y el sistema penal del país (Soares, 1996, citado en Lessing, 2005b, p. 205).

### Medios y motivaciones que determinan la demanda de armas pequeñas en Brasil

En un referendo organizado el 23 de Octubre de 2005 para prohibir la venta de armas de fuego a civiles, 64% de la población brasileña votó “NO”. La prohibición había sido propuesta por el gobierno (el referendo había sido estipulado en la nueva ley de armas de fuego de 2003), como respuesta a las acciones desplegadas por organizaciones de la sociedad civil tales como Viva Río, Convive, Sou da Paz, la Confederación Nacional de Obispos de Brasil, el Consejo Nacional de Iglesias Cristianas, el Consejo Latinoamericano de Iglesias, World Vision, entre otros (BBC, 2005; Viva Río, 2005). La campaña por el ‘NO’ se centraba en la inseguridad real y percibida de las personas, y sostenía que la posesión de armas debía seguir siendo una respuesta legal a este problema (Muello, 2005). La victoria del ‘NO’ refleja entonces que en Brasil existe una convicción profunda, de toda la sociedad (incluyendo a la clase rica, media y pobre) según la cual las armas de fuego constituyen un medio de protección. Sin embargo, previamente a la campaña de los medios de comunicación sobre el referendo, 72% de la población estaba de acuerdo con la prohibición, lo que demuestra que el resultado final de dicho referendo constituye una respuesta a los argumentos utilizados por los partidarios del “NO” sobre los derechos y no una preferencia arraigada por las armas de fuego<sup>15</sup>.

Si bien los resultados del referendo sugieren que para todos los grupos sociales en Brasil existe un vínculo estrecho entre la demanda de armas de fuego y la preocupación por la inseguridad, la demanda es distinta entre la población de la clase media y los habitantes de las *favelas*. Para las clases media y alta, el acceso a una condición social y económica favorables se caracteriza por un empleo legal y permanente. Sin embargo, estas clases piensan que la seguridad de la propiedad en el país deja mucho que desear. Por lo tanto, la demanda de armas de fuego en la clase media de Río de Janeiro, por ejemplo, es el resultado de una preferencia profunda por la seguridad, por una parte, y de las fallas en el sistema judicial y de aplicación de las leyes, por otra. Además, los precios relativos de estos ‘bienes’ son relativamente altos para esta clase.

La situación en las *favelas* es completamente distinta. Por supuesto, es difícil generalizar la situación de las *favelas*, ya que todo depende de la especificidad del caso: en Río de Janeiro, por ejemplo, algunas bandas locales de droga dominan la favela, mientras que en San Paulo, Porto Alegre, y Recife, las bandas de droga y los *traficantes* operan en forma paralela, sin patrón alguno

de dominación. En las *favelas* de Río, los niveles de seguridad de la propiedad son altos, como resultado de los sistemas de “aplicación de las leyes” utilizados por las bandas de droga, y de la cohesión de las comunidades. Las bandas de droga también realizan una suerte de ‘control de armas’, con el fin de determinar, a través de amenazas de uso de la fuerza, quién puede poseer o utilizar un arma. Contrariamente a las zonas residenciales de clase media, en las *favelas* los delitos contra la propiedad y la violencia callejera son casi siempre el producto de conflictos entre las bandas de droga, debido al fuerte control que éstas ejercen. Si bien en las *favelas* las confrontaciones con la policía son mucho más frecuentes, y la acción policial es generalmente mucho más letal, la posesión de armas en estas zonas no es susceptible de aumentar la seguridad.

Los habitantes de las *favelas* son víctimas de una pobreza crónica, poseen escasas oportunidades educativas y profesionales, y tienen pocas alternativas para garantizar su subsistencia. Muchos jóvenes desempleados se unen a las bandas de droga con el fin de ganar dinero y así, poder vivir. En este contexto, la adhesión a una banda está estrechamente relacionada con la adquisición de un arma y por lo tanto, puede ser utilizada como un agente de la demanda, aun cuando sea la banda y no el individuo quien en forma colectiva adquiere y utiliza las armas de fuego. La posesión de un arma refleja la pertenencia a una banda, y la banda refleja a su vez el acceso a la riqueza y el poder. La preferencia profunda relacionada con la demanda en este caso es la condición social y económica. Además de constituir un vector de ganancias económicas, el arma es un símbolo de poder tanto material como sexual, y es por ello que las estrategias para reducir la demanda deben incluir alternativas para alcanzar esa condición social y económica. Por supuesto, en las *favelas* en las que existen un gran número de bandas en conflicto (situación que afecta a muchas ciudades brasileñas), la protección y la seguridad serán elementos clave de la demanda de armas de fuego, aun cuando el valor simbólico del armamento pesado siga siendo bastante fuerte.

### Programas de acción

En el caso de Brasil, las acciones tomaron la forma de un programa nacional de recompra, en virtud de lo previsto en el Estatuto de Desarme de Diciembre de 2003. Dicho programa, que recibió el apoyo masivo de la población, consistía en una amnistía de tres meses y una compensación financiera (US\$ 40–120) por cualquier arma de fuego entregada al gobierno. Más de 200.000 armas fueron recolectadas en un período de tres meses y por lo tanto, se decidió extender el programa durante otros seis meses (*Small Arms Survey*, 2005, p. 74; Instituto Sou da Paz, 2005). Para mediados de 2005, se habían recolectado un total de 400.000 armas (Dyer, 2005). Se podría decir que el programa de recompra, así como otras medidas previstas por el Estatuto de Desarme, contribuyeron con una reducción del 8% del número de muertes

provocadas por el uso de armas de fuego en 2004 en comparación con las cifras de 2003 (Kingstone, 2005).

Los programas de recompra reflejan los patrones de demanda y tienen cierta influencia sobre ellos, aun cuando a menudo se consideren como medidas centradas en el control de la oferta. En primer lugar, cabe destacar que la reducción de la oferta de armas de fuego en circulación afecta en forma indirecta la demanda, ya que modifica el elemento “medios” de su ecuación. La reducción de la oferta implica un aumento en los precios: el individuo que desea adquirir un arma de fuego deberá utilizar más recursos para hacerlo. En segundo lugar, la participación en programas de recompra como el de Brasil, puede ser entendida como el reflejo de una demanda ‘negativa’ de armas de fuego. Las personas que devolvieron sus armas expresaron, hasta cierto punto, un deseo de deshacerse de ellas; un deseo compensado, pero quizás demasiado, por un simple interés financiero. Los participantes también obtuvieron una amnistía, evitando así sanciones mayores por posesión ilícita de armas. Es por ello, y por otras razones, que el precio relativo de las armas aumentó, como consecuencia de las estrictas disposiciones del Estatuto de Desarme y de las campañas públicas de información y de control de armas. Los precios para el registro y la renovación de armas de fuego aumentaron, y las sanciones por posesión ilícita de armas se reforzaron. Las campañas de control de armas han puesto especial énfasis en el peligro que representa tener un arma en casa, y según un estudio de Viva Río, este enfoque pareciera haber tenido un gran éxito entre la población. Finalmente, los resultados del referendo de Octubre de 2005 demuestran, sin embargo, que la demanda de armas pequeñas en Brasil sigue siendo alta y que la única forma de poner fin a esta tendencia consiste en emprender más acciones centradas en la reducción de la demanda.

## *Colombia*<sup>16</sup>

### Panorama General

Durante los últimos 30 años, Colombia ha registrado uno de los niveles más altos de muertes por violencia armada en el mundo. Un 11% de las muertes en el país son el resultado de la utilización de armas de fuego, mientras que un 50% son el resultado de una causa externa. Aproximadamente el 10% de las muertes causadas por armas de fuego en el país tienen lugar en la capital, Bogotá, en donde esta cifra alcanzó su nivel máximo en 1993, con 62,7 muertes por 100.000 habitantes, para después caer a 23 por 100.000 en 2002. El uso de armas de fuego es la primera causa de homicidios en Bogotá y en el país entero (90% de las muertes causadas por el uso de armas son homicidios), y la reducción del número de homicidios en general desde 1993 es el resultado, casi exclusivo, de la reducción del uso de armas de fuego en este tipo de delitos.



La violencia armada en Colombia es el resultado de varios factores complejos e interrelacionados. Uno de ellos es el conflicto tripartito del que Colombia ha sido testigo durante ya 40 años entre el ejército, grupos paramilitares y grupos guerrilleros de izquierda tales como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y que ha provocado decenas de miles de muertes y ha desplazado a 1,6 millones de

personas, incluyendo niños e indígenas cuya subsistencia depende directamente de las comunidades y las tierras de las que han tenido que huir<sup>17</sup>. Este conflicto ha estado marcado por la frecuente violación del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo la proliferación de desapariciones, toma de rehenes, niños soldados, ataques contra el personal médico y el uso generalizado de minas antipersonales (ICRC, 2004). Los esfuerzos desplegados en la actualidad para desarmar y desmovilizar a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el grupo paramilitar más grande, han dado sus frutos, pero sólo porque sus líderes han cedido ante la amenaza de extradición (UPI, 2005).

La existencia de organizaciones criminales bien arraigadas en el país, muchas de las cuales se dedican a la producción y tráfico ilícitos de cocaína, contribuye también con el estado generalizado de violencia. Las organizaciones del narcotráfico en Colombia, que desde 1970 no han dejado de crecer y desarrollarse, se han transformado en una enorme industria multinacional con mucho capital y una gran capacidad para corromper e intimidar al sector judicial y de seguridad, así como partidos políticos y los medios de comunicación. En principio, el tráfico de drogas estaba bajo el control de dos carteles principales situados en Medellín y Cali, pero ambos carteles fueron dispersados. Para los rebeldes marxistas y los paramilitares de derecha esta dispersión de la industria en pequeños grupos representó una gran oportunidad de intervención en la producción y el tráfico de drogas. Como lo sugiere un trabajo de investigación realizado, 'las partes que participan en una guerra civil pueden obtener inmensas ganancias gracias a la industria de la droga; ganancias que invierten luego en la compra de armas para seguir alimentando la guerra' (PBS, fecha no disponible).

La delincuencia urbana es moneda corriente en Colombia. Como resultado del crecimiento del mercado de los narcóticos y la concentración de los recursos de seguridad del gobierno en la lucha contra la guerrilla, las ciudades colombianas empezaron a registrar aumentos considerables en los índices de crímenes violentos desde mediados de los ochenta. En algunas ciudades como Medellín y Bogotá, por ejemplo, los índices de homicidios alcanzaron proporciones epidémicas. La ineficiencia de la policía y las instituciones judiciales redujo el efecto disuasivo contra los crímenes asociados con el uso de armas tanto con porte legal como ilícito.

Por consiguiente, el porte legal de armas empezó a ser reglamentado en Colombia. Indumil, una empresa estatal, poseía el monopolio de la importación, producción y comercialización de armas desde principios del siglo XX, lo que facilitó el fortalecimiento de dicha reglamentación. A principios de los noventa, se adoptó un marco legal restrictivo: el Decreto 2535 (República de Colombia, 1993), una extensión legal de la Constitución de 1991, estableció un marco normativo para la producción, transferencia, tenencia y porte de armas de fuego. En virtud de dicho marco, el estado es el

propietario de todas las armas con porte legal y puede otorgar permisos a particulares y empresas. Los titulares de un permiso para el porte o la tenencia de armas pueden conservar las armas registradas en su lugar de residencia o trabajo, o llevarlas consigo si existen riesgos que lo justifiquen. La gama de armas legales manufacturadas en el país es relativamente pequeña y se limita sobre todo a las armas producidas por Indumil. Los civiles y las empresas sólo pueden solicitar autorizaciones de tenencia y porte para revólveres de pequeño calibre, pistolas, escopetas y en general, armas no automáticas.

Si bien el estado autoriza a los particulares a poseer armas con fines de defensa personal, actividades deportivas o colección, el ‘derecho’ de portar armas no existe. El solicitante del permiso debe justificar la necesidad de poseer un arma para que el Departamento de Control del Comercio de Armas y Explosivos autorice la emisión de dicho permiso, que puede ser anulado en cualquier momento. Las autoridades municipales también están facultadas para restringir en forma temporal el porte de armas, con el fin de controlar la violencia urbana. La ciudad de Bogotá ya ha aplicado esta disposición en varias oportunidades.

Además de las vías legales, existe un mercado ilegal floreciente para las armas de fuego, alimentado por la demanda de armas de las organizaciones criminales y las partes del conflicto político. Como se verá a continuación, estimar la dimensión y naturaleza de este mercado ha sido extremadamente difícil.

### Medios y motivaciones que determinan la demanda de armas de fuego en Colombia y, en particular, en Bogotá

Cualquier análisis de la demanda de armas en Bogotá y en Colombia, debe partir de la distinción entre usuarios legales e ilícitos (y por consiguiente, entre armas legales e ilícitas).

*Usuarios legales:* En comparación con otras regiones del país, en Bogotá la mayoría de los usuarios legales obtienen un “permiso para porte” (75% en Bogotá y 61% en el resto del país), en lugar de un permiso para tenencia, lo que sugiere que tanto los particulares como las empresas sienten la necesidad de protegerse contra crímenes tales como la violencia armada y los secuestros<sup>18</sup>. Esta afirmación pareciera ser confirmada por el hecho de que en Bogotá, los titulares de un permiso prefieren utilizar pistolas, en lugar de revólveres o escopetas, es decir, prefieren armas más potentes, con una mayor capacidad de neutralización. Tomando en cuenta el largo proceso administrativo (justificación de necesidad, permiso de compra, presentación de certificado médico y psicológico, entrenamientos de seguridad, registro del arma y permiso para porte) por el que deben pasar los compradores legales, se puede decir que la necesidad de seguridad es bastante sólida. Cabe

destacar que en comparación con otros usuarios, los titulares de estos permisos violan con más facilidad los términos y condiciones establecidos y por lo tanto, el 5% de las armas autorizadas por los permisos son confiscadas por la policía. De hecho, la mayoría de las armas confiscadas pertenecen a personas titulares de un permiso para porte. Esto demuestra que hasta cierto punto, el marco normativo está siendo aplicado, ya que son los titulares de los permisos los que portan las armas y por lo tanto, son ellos quienes demuestran una mayor tendencia a violar las restricciones temporales así como las otras disposiciones del marco.

Los costos de compra y porte legales de armas en Colombia son relativamente altos: un revólver estándar cuesta más de US\$ 400 y los permisos para tenencia y porte cuestan US\$ 46 cada uno (la renovación, obligatoria cada diez años, cuesta US\$ 12). El salario diario promedio en Colombia es de US\$ 5, por lo que el costo del revólver más económico del mercado equivale al salario promedio de varios meses. A pesar de ello, el gobierno ha autorizado la tenencia y el porte legal de más de 700.000 armas.

*Usuarios ilícitos:* Es extremadamente difícil identificar las motivaciones exactas que llevan a la adquisición ilícita de un arma de fuego, debido a que no existen registros sobre ese tipo de transacciones. Sin embargo, se sabe que un porcentaje desconocido de adquisiciones ilícitas son realizadas por particulares a quienes se les ha prohibido la compra lícita, o por personas que planifican un crimen. Debido a la falta de datos básicos sobre estas compras, la única fuente de información sobre los usuarios ilegales proviene de la confiscación de armas sin permiso de porte o tenencia. Desde 1994, la Policía Nacional ha aumentado considerablemente las acciones de registro e incautación de armas sin permiso de porte o tenencia.

De las armas incautadas en Bogotá en 2004, se puede constatar que el porcentaje de armas sin permisos (si bien no es muy alto en comparación con el número total de armas incautadas) varía considerablemente según el tipo: 80% de escopetas, 40% de carabinas, y 17% de revólveres. En términos de volumen, las pistolas constituyen el arma más confiscada a usuarios ilícitos (62% de todas las armas confiscadas a usuarios ilícitos y más del 10% de todas las armas incautadas). Sin embargo, la gran mayoría (el 84%) de las armas incautadas por la policía en Bogotá pertenecen a personas que si bien poseen permisos legales para 'tenencia' o 'porte', han violado las condiciones de uso de dichos permisos.

Recientemente se ha encontrado información sobre los delitos asociados al uso de las armas confiscadas en Bogotá. Según los datos preliminares de 2005, el 75% de las armas recuperadas de homicidios y robos pertenecen a usuarios sin permisos para tenencia o porte, mientras que las armas recuperadas de delitos con agravios (agresiones) pertenecen, en un porcentaje casi equivalente, a usuarios con y sin permisos. Todas las armas incautadas en el

marco de delitos de producción, tráfico, uso de armas prohibidas, destrucción de la propiedad y lavado de dinero provienen de usuarios sin permisos<sup>19</sup>. Por lo tanto, se puede concluir que el mercado ilícito satisface ampliamente la demanda de armas utilizadas para cometer delitos violentos, tales como el homicidio.

Tomando en cuenta los amplios recursos monetarios de los grupos criminales organizados (así como de los grupos paramilitares y rebeldes que participan en el comercio de drogas), se puede afirmar que el financiamiento no es un elemento determinante en la adquisición de armas de fuego ilícitas por parte de estos grupos. De hecho, la impresionante cantidad de armas de fuego ilícitas disponibles refleja que los precios de estas armas son probablemente más bajos que los de las armas legales. Además, los juicios por crímenes violentos, como el homicidio, son bastante escasos en Colombia, por lo que el arresto y la encarcelación ya no son medidas disuasivas efectivas. Como se mencionó anteriormente, la gran mayoría de los delitos asociados con el uso de armas son el resultado de violaciones de las condiciones establecidas por los permisos de tenencia y porte.

### Programas de acción

Desde principios de los noventa, Colombia ha desplegado amplias iniciativas nacionales y locales para restringir la tenencia legal de armas, reducir la violencia armada, y difundir un mayor sentimiento de seguridad para evitar que los ciudadanos adquieran armas. Como se mencionó anteriormente, Colombia adoptó en 1993 un marco legal nacional bastante completo. Además, las municipalidades han tomado una serie de medidas en la esfera local, tales como inversiones en infraestructuras urbanas, campañas de concienciación pública, así como sanciones más estrictas por delitos asociados con el uso de armas (hasta 15 años de encarcelación en ciertos casos). A continuación se presentan una serie de acciones implementadas por los diferentes representantes de la alcaldía en Bogotá.

*Fortalecimiento de las estructuras encargadas de la aplicación de la ley:* En la década de los noventa, se empezó a invertir cada vez más en el sector policial y en su capacidad para luchar contra la delincuencia, lo que redundó en un gran número de nuevos objetivos de prevención, tales como la reducción de delitos graves, la confiscación de armas de fuego ilícitas, y la recuperación de vehículos robados. Entonces, se generalizaron las alcabalas y el control casual de vehículos con el fin de incautar armas ilícitas, lo que consolidó la desaprobación del porte de este tipo de armas. Entre 1994 y 2000, el número de arrestos aumentó en un 280%. Simultáneamente, las autoridades de la ciudad tomaron medidas para mejorar la recolección y el procesamiento de datos detallados y fiables sobre la delincuencia urbana, lo que permitió por primera vez supervisar las tendencias y calcular el impacto de ciertas acciones gubernamentales.



La creación de un Fondo Municipal de Seguridad y Vigilancia tuvo un impacto considerable, no sólo porque contribuyó con el escaso presupuesto de la Policía Metropolitana de Bogotá, sino también porque reforzó el papel de la alcaldía en la toma de decisiones sobre las medidas necesarias para la aplicación de la ley. Este Fondo ha aportado cierto equilibrio a las ya difíciles relaciones entre la administración pública y la policía; una relación que ha tenido consecuencias importantes sobre la aplicación de la ley en la ciudad. Estas inversiones parecen haber modificado la imagen pública de la seguridad: el 50% de las personas encuestadas en un estudio realizado en 2003 señalan sentirse más seguras gracias a los esfuerzos cada vez mayores de la policía.

*Restricciones del porte de armas:* En virtud de los derechos otorgados por el Decreto Nacional de 1993 (República de Colombia, 1993) a los gobiernos municipales, Bogotá ha puesto en práctica la prohibición del porte de armas durante ciertos días. En el pasado, las prohibiciones eran implementadas durante los días correspondientes a las elecciones nacionales, para luego ser extendidas a los fines de semana, días de cobro de salario y algunos días festivos. El período festivo correspondiente al 17 de Diciembre de 1996 hasta el 7 de Enero de 1997 estuvo marcado por una prohibición de porte de armas, y al año siguiente, la prohibición se extendió a los días de semana (es decir, prohibición absoluta de porte) y hasta el mes de Junio. En ese momento estalló una polémica sobre la legalidad de la decisión municipal y por lo tanto, la prohibición fue levantada. Desde 1999, 59 municipios, incluyendo Bogotá, han establecido una prohibición de porte efectiva desde los viernes en la noche hasta los lunes en la mañana. Si bien Villaveces et al. (2000) afirman que los homicidios han disminuido en un 15% y 20% durante los días de prohibición, un análisis reciente realizado en los distritos de las ciudades en donde se aplica esta medida, demuestra que la reducción del índice de homicidios es mayor en los lugares en los que la prohibición ha estado acompañada de una fuerte presencia policial y sólidos mecanismos de aplicación de las leyes. Asimismo, el análisis destaca que la reducción es más significativa entre jóvenes de sexo masculino, quienes representan el grupo de mayor riesgo.

*Prohibición del alcohol y las armas de fuego:* Gracias al acceso a datos más completos sobre los homicidios, la policía ha podido concluir que un tercio de todos los incidentes relacionados con el uso de armas de fuego están asociados al consumo de alcohol. Por consiguiente, la ciudad de Bogotá implementó restricciones sobre la venta de alcohol en lugares tales como bares y restaurantes, y limitó su funcionamiento hasta la 1:00 a.m.<sup>20</sup> Una serie de estudios han concluido que esta medida, por sí sola, redundó en la reducción de aproximadamente un 8% de los homicidios en los noventa (Llorente, Núñez y Rubio, 2000). En 1998, la restricción fue extendida hasta las 2:00 a.m., pero un aumento en el número de homicidios llevó a las autoridades a

regresar a la limitación impuesta en un principio. Después de 4 años de implementación exitosa, en 2002, el alcalde hizo un llamado a los ciudadanos para que vigilaran ellos mismos su comportamiento y extendió la limitación de funcionamiento de los locales hasta las 3:00 a.m.<sup>21</sup> En 2003, más del 75% de los bogotanos afirmaba que las restricciones habían redundado en una mayor seguridad. Nuevos estudios han confirmado que gracias al “toque de queda” de las 3:00 a.m., el número de homicidios por arma ha disminuido en la ciudad, y que gracias a las numerosas acciones policiales para “hacer respetar” este toque, los homicidios por arma de fuego también han disminuido.

*Garantía de cumplimiento de la ley:* El Decreto Nacional de 1993 otorgaba a los usuarios ilícitos de armas una amnistía. En virtud de lo dispuesto, se emitían derogaciones a cualquier persona en posesión de un arma, y se incitaba a los ciudadanos a devolver sus armas a cambio de una compensación. Posteriormente, las autoridades de Bogotá implementaron un programa de desarme voluntario que aparentemente habría de lograr la devolución de 5.000 armas (cifra no confirmada). Las encuestas públicas sobre seguridad realizadas antes y después del programa de desarme revelan que la aceptabilidad del porte de armas disminuyó considerablemente gracias a la iniciativa de devolución, mientras que dos tercios de los encuestados afirman que el programa de devolución les infundió un mayor sentimiento de seguridad.

*Promoción de la participación de la comunidad en la prevención de la delincuencia:* Gracias al desarrollo de los denominados “Frentes de Seguridad Local”, los municipios incitaron a los habitantes que formaban parte de las redes locales informales a fomentar un sentimiento de propiedad y acción conjunta en las comunidades. Esta iniciativa estuvo acompañada de esfuerzos destinados a lograr una mayor participación de los ciudadanos en las acciones de seguridad, a través de la denuncia de delitos. La policía creó además unidades de resolución de conflictos con el fin de fomentar su resolución pacífica. Estas unidades parecen haber generado una gran satisfacción pública, ya que aproximadamente dos tercios de las personas encuestadas en un estudio realizado en 2003 afirman que la existencia de dichas unidades los había hecho sentir más seguros en sus hogares.

Los enfoques adoptados por varios sectores y en varias esferas para reducir la demanda de armas pequeñas en Colombia, y en especial en Bogotá, han ampliamente contribuido con la increíble reducción de los homicidios con armas de fuego en el ámbito nacional y local. Sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer para mantener las tendencias actuales. El fortalecimiento del trabajo conjunto entre los municipios y la policía, así como una mayor inversión en el desarrollo urbano y una mayor participación de la comunidad son esenciales para alcanzar ese objetivo. Asimismo, para eliminar la oferta de armas ilícitas en el mercado es necesario poner fin al flujo de

armas de alimenta el ya prolongado conflicto armado y las organizaciones criminales de la droga.

## *Sudáfrica*<sup>22</sup>

### Panorama General

Las preferencias por las armas pequeñas y ligeras en Sudáfrica son el resultado de factores históricos y sociales. Durante más de cuatro décadas de *apartheid*, el estado sudafricano estuvo altamente militarizado: el ejército blanco del gobierno, los comandos militares y civiles de raza blanca, así como los líderes de la milicia nacional poseían un gran número de armas. En 1983, el estado de *apartheid* reaccionó contra la creación del masivo Frente Democrático Unido (UDF, por sus siglas en inglés)<sup>23</sup>, a través de una mayor opresión armada y la institución de un estado de emergencia entre 1985 y 1990. Como consecuencia, los miembros de los movimientos de liberación, y en especial los jóvenes afiliados a las unidades de autodefensa y autoprotección, se armaron, y muchas municipalidades negras instauraron estructuras de auto-gobernanza, incluyendo 'tribunales populares', destinadas a garantizar la implementación de sus decisiones, a veces a través de la violencia armada. A finales de los ochenta, algunos miembros de las unidades de autodefensa emprendieron una lucha más criminal que política, la demanda de armas aumentó y un número mayor de armas pasó a manos de las comunidades negras. Por lo tanto, se puede decir que por una parte, las armas de fuego eran indispensables para el mantenimiento del sistema opresivo de *apartheid*, y que por otra, las armas (sobre todo los AK-47, que eran el arma del ejército de liberación) empezaron a ser sinónimo de libertad para la mayoría oprimida de Sudáfrica, además de ser un símbolo de ciudadanía plena para muchos durante el período post-*apartheid*, cuando se autorizó a la población negra sudafricana a poseer armas. Finalmente, las armas fueron y siguen siendo asociadas a las nociones de masculinidad y condición social (Keegan, 2005, p. 13).

En 1996, dos millones de sudafricanos poseían 3,5 millones de armas con permiso (1,75 armas por habitante). En 2004, este número pasó a 3,7 millones para 2,5 millones de habitantes (1,5 armas por habitante) (Gould et al., 2004, p. 133; SAPS/CFRTK). Los propietarios de armas empezaron a devolver algunas de ellas antes de la aplicación, en 2004 (ver abajo), de la Ley de Control de Armas de Fuego (FCA, por sus siglas en inglés) de 2000. Además, la mayoría de los nuevos permisos habían sido emitidos para la tenencia o porte de una sola arma y específicamente, de una pistola. Incluso si el número de ciudadanos sudafricanos negros que solicitan un permiso ha aumentado en los últimos años, la mayoría de las armas con permiso pertenecen a la población blanca. Según el último análisis detallado de permisos de armas de fuego por tipo, del Registro Central de Armas de Fuego, hasta 1998 el número de pistolas excedía el de las escopetas en un millón, lo que probablemente indica

que la demanda de armas de fuego como medio de protección y seguridad era superior a la demanda de armas utilizadas para la caza o el tiro deportivo (Gould et al., 2004, pp. 196–7).<sup>24</sup>

Si bien se desconoce el número de armas de fuego ilícitas en Sudáfrica, esta cifra se ha estimado entre 500.000 y 4 millones (Keegan, 2005, p. 5). Durante las negociaciones para poner fin al *apartheid* a principios de los noventa, la violencia delictiva y en particular, la violencia armada, se había generalizado en Sudáfrica. Como resultado del suministro ilegal proveniente de Mozambique y Angola, la insuficiencia de los programas de desarme, y el número considerable de armas legales perdidas y robadas en Sudáfrica<sup>25</sup>, las armas de fuego se convirtieron en un producto disponible y accesible para los miembros de todos los grupos sociales, sin distinciones de raza, y para el estado (instituciones de defensa y cuerpos policiales). Por consiguiente, las armas estaban al alcance de la mano de no solo delincuentes y grupos paramilitares, sino también de tiradores deportivos, cazadores, mercenarios, ciudadanos y compañías de seguridad privadas. Esto contribuyó en gran medida al desarrollo de una cultura de armas en Sudáfrica, así como a la militarización de las identidades sociales, y un aumento de los delitos relacionados con el uso de armas de fuego entre 1994 y 2000 (Cock, 2000, p. 82; Gould et al., 2004, p. 134).

Además, los conflictos (internos y entre comunidades) empeoraron. Durante mediados y finales de los noventa, los índices de delincuencia siguieron aumentando, para finalmente estabilizarse en 2000. A pesar de ello, Sudáfrica ha registrado uno de los índices de posesión de armas de fuego y de homicidios con uso de este tipo de armas más altos del mundo. Si bien el número de homicidios disminuyó levemente durante mediados de los noventa, el porcentaje de homicidios con uso de armas de fuego, como parte del número total de homicidios, pasó de 41% en 1993 a aproximadamente 50% en 1999. Entre 1999 y 2003, la proporción de homicidios con uso de armas de fuego, en comparación con el índice total de homicidios, cayó nuevamente a 42,2% (Keegan, 2005, p. 84)<sup>26</sup>. El aumento de los índices delictivos entre 1994 y 2000 sería el resultado de cuatro factores principales: la tensión social generada por la transición de un régimen autoritario a un gobierno democrático, una floreciente cultura de la violencia, una mayor desigualdad de ingresos y de distribución de la riqueza, y la proliferación de las armas de fuego.

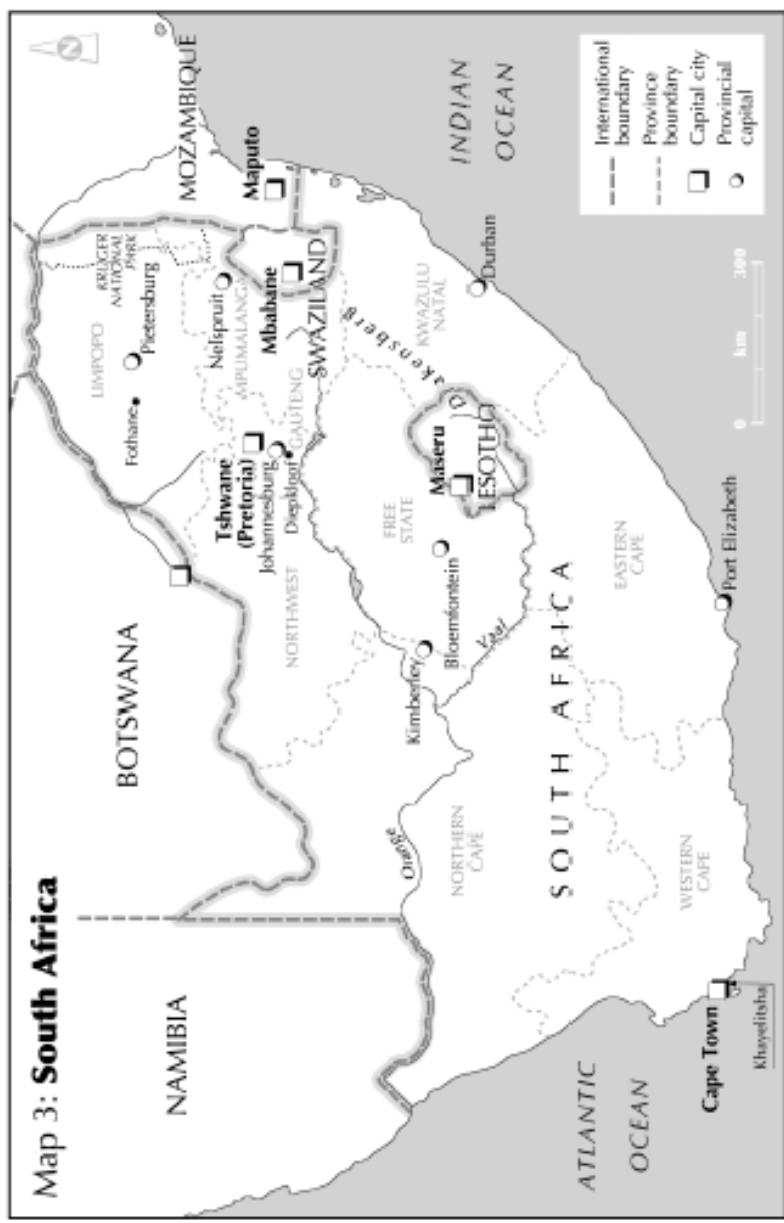
### Medios y motivaciones que determinan la demanda de armas de fuego en Sudáfrica

La demanda de armas de fuego en Sudáfrica tiene muchas facetas, debido a la variedad de grupos sociales que viven en este país y sus distintos intereses. En realidad, esta demanda es influenciada por una combinación de preferencias profundas, tales como la identidad política y la condición colectiva, la

condición individual y la identidad, así como la seguridad personal. Como se mencionó anteriormente, las armas se transformaron en un símbolo de ciudadanía y emancipación política a finales del período de *apartheid*. En cuanto a las preferencias profundas de identidad política y condición colectiva, la demanda de armas de fuego aumentó durante finales de los ochenta y mediados de los noventa entre los (antiguos) grupos sociales oprimidos.

El vínculo creado entre las armas de fuego y la ‘plena ciudadanía’ coincide con la percepción de las armas como símbolos de masculinidad y virilidad, y está asociado a una preferencia profunda por una condición individual. Muchos hombres (civiles) sudafricanos, independientemente de su raza, otorgan gran importancia a la relación simbólica entre las armas de fuego y la masculinidad. La identidad de los hombres que participaron en la Fuerza de Defensa Sudafricana y en los grupos armados de los movimientos de liberación estuvo profundamente marcada por un nacionalismo militar. Entre las mujeres africanas, pareciera también existir cierta preferencia por las armas de fuego; preferencia asociada en algunos casos con la identidad femenina, o en otros, con una necesidad creciente de autoprotección (Cock, 2000, pp. 85–7).

La seguridad personal, real y percibida, también ha desempeñado un papel importante en la demanda de armas pequeñas en Sudáfrica. De hecho, la demanda se ha visto influenciada no sólo por lo que las personas consideran como peligroso, sino también por una profunda falta de confianza en la policía. Desde el período de transición, se han registrado altos niveles de inseguridad, tanto real como percibida, lo que ha provocado un aumento en la demanda de armas de fuego (Cock, 2000, pp. 83–4). En este contexto específico, las personas adquieren armas de fuego porque creen que gracias a ellas podrán velar por su seguridad y la de sus familias. Desde la década de los noventa, esta creciente demanda ha sido favorecida por una oferta fácil. La demanda aumentó antes de las elecciones de 1994 entre sudafricanos blancos, quienes trataban de anticipar estallidos de violencia, y los departamentos gubernamentales, que almacenaban armas de fuego sin un sistema de registro adecuado (Gould et al., 2004, pp. 161–2). El aumento en el número de armas de fuego legales en manos de la población civil entre 1992 y 1999 refleja justamente el alza de la demanda de armas de fuego en todos los sectores de la población<sup>27</sup>.



## Programas de acción

Sudáfrica ha desplegado dos tipos de programas destinados a reducir la demanda de armas de fuego, a saber: iniciativas de la sociedad civil, que han redundado en la creación del proyecto Zona Libre de Armas (GFZ, por sus siglas en inglés), e iniciativas legales, tales como la integración en la Ley de Control de Armas de Fuego de 2000, de Zonas Libres de Armas de Fuego (FFZ, por sus siglas en inglés), inspiradas en las GFZ. Esta Ley entró en vigencia sólo en 2004, por lo que evaluar el impacto de las FFZ resulta difícil. Las otras disposiciones de la Ley, tales como los requisitos para la obtención de permisos, deberían en principio aumentar el precio relativo de las armas de fuego y por consiguiente, reducir la demanda. Existen dos factores que podrían confirmar este anhelo: en primer lugar, durante los últimos dos o tres años, aproximadamente 200 negociantes de armas cerraron sus tiendas, y en segundo lugar, la última amnistía de armas de fuego, establecida de Enero a Junio de 2005, registró el número más alto de devoluciones voluntarias de armas hasta ahora. En el análisis que se presenta a continuación se abordará detalladamente el proyecto GFZ y su impacto sobre la demanda de armas de fuego.

El movimiento por el control de las armas empezó a tomar forma en 1994, el año de las primeras elecciones democráticas del período *post-apartheid*, y como consecuencia del aumento de la violencia armada en Sudáfrica. El primer paso exitoso del movimiento fue una amnistía de 24 horas para la devolución de armas, anunciada en Diciembre de 1994, y promovida y organizada por el gobierno y la sociedad civil. A pesar de que el número de armas devueltas fue bajo (sólo 900 armas de fuego y artefactos explosivos), gracias a la amnistía el tema del control de armas adquirió cierta importancia en la esfera nacional. A partir de este primer esfuerzo y concientes de que el desarme requería de mucho tiempo y recursos, los militantes del control de armas fundaron la ONG denominada Sudáfrica Libre de Armas (GfSA) en 1995.

La GfSA lanzó el proyecto GFZ en 1995, con dos objetivos generales en mente: crear 'espacios seguros' en los que las personas no se sintieran amenazadas por las armas, y cambiar la visión que las personas poseían de las armas de fuego, logrando así que pasaran de ser vistas como un elemento garante de la seguridad a una amenaza para la misma. Las GFZ son áreas en las que las armas de fuego y las municiones no son admitidas, y tienen como objetivo suministrar a los individuos preferencias derivadas alternativas que satisfagan la preferencia profunda de protección y seguridad, así como medios para alcanzar cierta condición individual y colectiva sin necesidad de portar armas de fuego. Las GFZ pueden incluir escuelas, hospitales, comercios, iglesias, centros de recreación u otros espacios públicos. No existe ningún mecanismo legal para su aplicación; su respeto es de carácter voluntario y su existencia se fundamenta en la auto-implementación. Algunos ejemplos de estas zonas son clínicas, bares, bibliotecas y escuelas secundarias en Fothane, en el distrito de

Mapela, la provincia de Limpopo, Diepkloof en Soweto, la provincia de Gauteng, y Khayelitsha en la ciudad de Cape Town, provincia de Western Cape.

Las GFZ están balizadas con avisos de prohibición de armas (un círculo rojo con un arma y una barra transversal). Para promover el respeto de estas zonas, la ONG se apoya en tres principios: la *facilitación* por parte de miembros individuales o colectivos; la *participación y consulta* de los miembros; y la *flexibilidad* en términos de diseño e implementación. Una persona o grupo de personas que viven en una comunidad o trabajan para una organización, pueden implementar un proyecto GFZ. En el marco de esta iniciativa, los miembros se reúnen para hablar sobre el control de armas, la implementación de la GFZ, y sobre cómo garantizar la ausencia de armas en esta zona. El modelo de las GFZ es bastante flexible, ya que la forma de cada zona es determinada en función de las ideas e iniciativas de las personas que participan en el proyecto. De esta forma, los ciudadanos, por iniciativa propia, pueden adaptar fácilmente el concepto de las Zonas Libres de Armas a su contexto local.

El número de GFZ ha aumentado considerablemente desde el inicio del proyecto. En 2000, un estudio demostró que las GFZ se encuentran más a menudo en los comercios que en las instituciones gubernamentales, que su existencia se garantiza a través de la utilización de detectores de metales o cacheos (sobre todo en el sector privado), o que se fundamentan en la confianza, sobre todo en los pueblos, comunidades y escuelas que no poseen los recursos para adquirir y asegurar el mantenimiento de costosos detectores de metales. El programa GFZ ha incluso dado sus frutos: debido a que se sabe que ciertos espacios son libres de armas, algunos antiguos propietarios de armas han mejorado su condición en las comunidades a las que pertenecen, participando en la implementación, en la esfera comunitaria, del programa GFZ. Además, existe en la actualidad una nueva norma en torno al concepto de las GFZ: el respeto fomenta aún más respeto, por lo que el funcionamiento de una GFZ crea un círculo “virtuoso”.

Sin embargo, es importante destacar que los resultados de los programas GFZ varían según los casos. En lugares como Fothane, donde existe una gran cohesión social, es mucho más fácil poner en tela de juicio normas sociales tales como el porte de armas, mientras que en áreas donde la cohesión social es menor, tales como Diepkloof o Khayelitsha, alcanzar este objetivo es mucho más difícil. Debido a que las GFZ se fundamentan en la confianza, su éxito depende del principio de participación, y es por ello que para que una GFZ funcione, todos los miembros deben participar en el proceso. Además, el ejemplo de Fothane demuestra que las GFZ son útiles para desafiar la norma de porte de arma no sólo a través de una señal pública, sino también a través del ‘proceso social y participativo que caracteriza su creación’. En Diepkloof, la inseguridad real y percibida domina en muchas áreas cercanas a las GFZ, lo



que quiere decir que las personas sienten que todavía necesitan sus armas de fuego para protegerse mientras llegan a una GFZ. Por consiguiente, la presencia de varias GFZ en un área no implica necesariamente una generalización del principio de ausencia de armas y una reducción de su demanda. Finalmente, en términos generales, se puede afirmar que el proyecto GFZ ha redundado en una reducción de la demanda al menos en las áreas en las que se encuentran las GFZ, aun cuando no se haya determinado hasta ahora el impacto de las FFZ y de las otras disposiciones de la FCA sobre la demanda de armas de fuego en Sudáfrica.

## *Papúa Nueva Guinea*<sup>28</sup>

### Panorama General

Papúa Nueva Guinea (PNG) es uno de los países más diversos del mundo, con una población estimada a 5,5 millones proveniente de más de 700 tribus melanesias y con una variedad de idiomas casi equivalente a la variedad de tribus (CIA, 2005a). A pesar de las frecuentes intervenciones de Australia y Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea es también uno de los países más subdesarrollados y pobres del mundo. Después de su independencia en 1975, empezó el éxodo rural hacia las ciudades, incluyendo Port Moresby y Lae. Debido a las limitadas oportunidades de empleo en los sectores formales (en términos comparativos), y a un sector de la seguridad en pleno deterioro y decadencia, los niveles de delincuencia armada empezaron a dispararse, mientras los delincuentes empezaron a unirse en pequeñas pandillas, conocidas en el país como '*raskols*', y su demanda de armas de fuego empezó a aumentar. Las consecuencias de la violencia de estas pandillas ha sido sorprendente: los niveles de violencia en la capital, Port Moresby, son dos veces superiores a los de Johannesburgo o Río de Janeiro, y el índice de violencia doméstica es uno de los más altos del mundo<sup>29</sup>.

Sin embargo, la violencia armada en PNG no se limita a las zonas urbanas costeras: la violencia inter-tribal y doméstica han sido moneda corriente en PNG durante siglos, sobre todo en el interior del país, en zonas tales como las montañas meridionales y la provincia Enga. La denominada violencia tribal se ha incluso extendido hasta los centros urbanos, tales como los barrios marginales en el Distrito Capital Nacional. Las tensiones alimentadas durante mucho tiempo en las regiones montañosas han sido exacerbadas por la reciente introducción de las armas de fuego a finales de los ochenta, lo que aumentó considerablemente la violencia de los conflictos ya presentes desde hacía mucho tiempo (Capie, 2003, p. 92; Small Arms Survey, 2006). La violencia armada en Mendi, la capital de las montañas meridionales, alcanzó una cifra sin precedentes en 2001 y 2002, durante el clímax del conflicto entre las tribus Tungujup y Urum.

Existe una gran variedad de armas en circulación en PNG. De hecho, las armas utilizadas en los conflictos tribales y actos delictivos incluyen una combinación de pistolas y fusiles automáticos y semi-automáticos, armas de fuego caseras, e incluso granadas. Lo más alarmante es que las armas no provienen de los países vecinos<sup>30</sup>, sino del Departamento de Defensa y la policía nacional, gracias al robo y la corrupción. Si bien existen aproximadamente 27.000 armas legalmente registradas en PNG (de las cuales sólo 250 están registradas en las montañas meridionales), se estima que el número de armas ilícitas en el país es mucho mayor (Alpers, 2005, pp. 37-44; Haley y Muggah, 2006). De hecho, se estima que existen 2.500 armas manufacturadas que circulan en las montañas meridionales (diez veces la cifra registrada). Cabe destacar que el sistema de propiedad de estas armas no es necesariamente individual sino colectivo (propiedad de las tribus), a través de un sistema bastante desarrollado de renta y préstamo de fusiles de asalto o sniper entre las tribus rurales aliadas (Capie, 2003, p. 93; Alpers, 2005, p. 95).

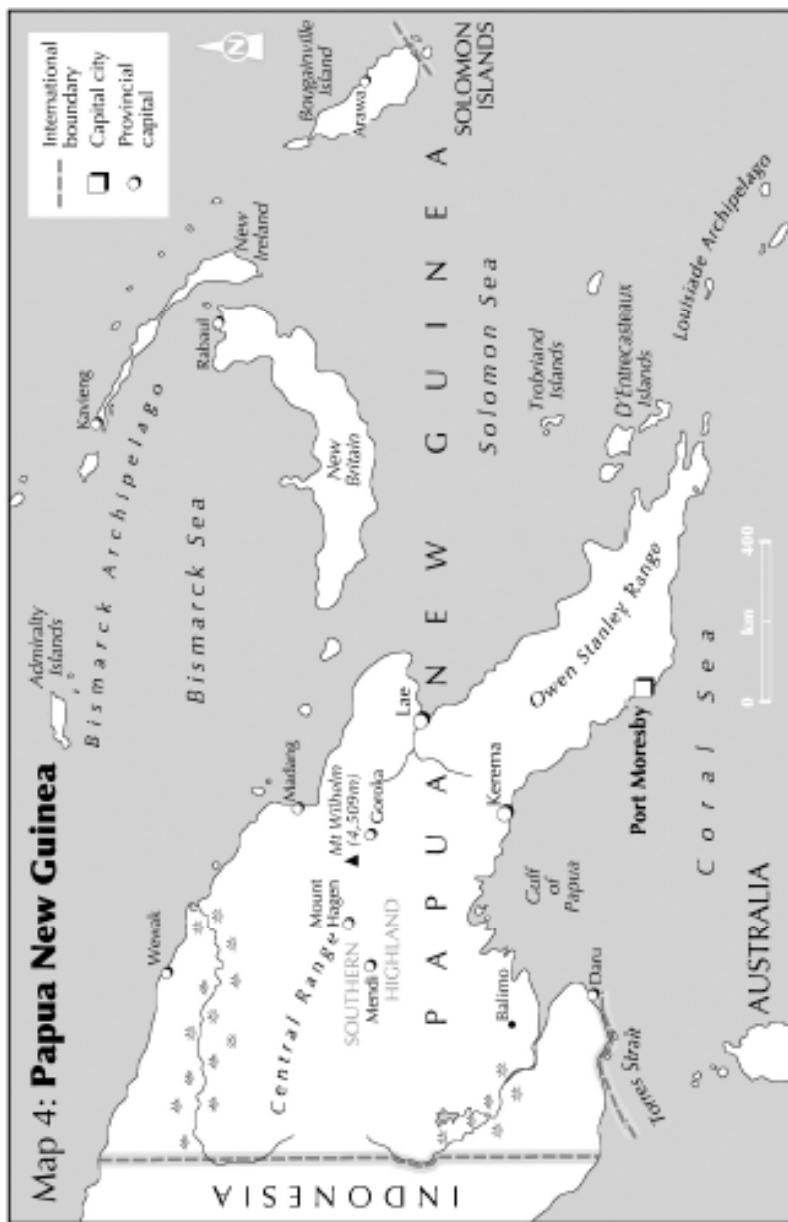
Es importante destacar que existe un estrecho vínculo entre la demanda de armas de fuego, su uso ilícito y la violencia política. De hecho, las armas de fuego han sido utilizadas por candidatos políticos y sus seguidores para influenciar las elecciones nacionales, regionales y municipales, sobre todo en áreas remotas y a través de la intimidación de los electores potenciales. Como se mencionó anteriormente, estas armas son facilitadas por los políticos y otros miembros del sector de la defensa, por lo que los candidatos almacenan las armas con el propósito de presionar a los electores (Capie, 2003, p. 94). El proceso electoral de 2002 fue particularmente caótico: los candidatos (y sus seguidores) portaban y agitaban sus armas de fuego durante las campañas electorales, mientras se desplegaban las fuerzas de la policía y del departamento de defensa. En las zonas montañosas en particular, se registraron casos de intimidación de los electores, así como un clima de miedo generalizado.

Dado que en PNG no existen datos básicos ni capacidad alguna de supervisión de dichos datos, es una suerte que la escala y magnitud de la violencia armada en el país estén siendo finalmente reconocidas. Este avance se debe en gran medida a los trabajos de investigación que están siendo realizados en la isla y su difusión a través de una gran variedad de canales. Como prueba de su preocupación, el gobierno ha organizado una serie de consultas masivas en el país, que culminaron con la celebración de una Cumbre de las Armas en Julio de 2005. Estas reuniones pusieron en evidencia el apoyo público a la reducción del almacenamiento doméstico y la transferencia ilícita de armas, y resaltaron la importancia de una gestión de armas transparente y fiable.

## Medios y motivaciones que determinan la demanda de armas de fuego en PNG

A pesar de la relativamente reciente introducción de las armas de fuego en la sociedad civil de PNG, la demanda no ha dejado de aumentar. Existen varias causas interrelacionadas que explican este fenómeno, a saber: la policía y el sistema judicial son frágiles y su funcionamiento deja mucho que desear, y además, existe un profundo desacuerdo entre las comunidades y clanes tribales sobre la propiedad común, mientras las armas de fuego son fácilmente reemplazadas por arcos y flechas para resolver querellas profundamente arraigadas. Estudios recientes han demostrado que la seguridad y la condición personal asociadas a las armas de fuego son elementos importantes que llevan a su adquisición. La persistencia relativa de la demanda sería entonces el resultado de las motivaciones (preferencias profundas y derivadas), ya que los medios son generalmente escasos. En otras palabras, los recursos disponibles para adquirir un arma de fuego son escasos, y los precios de las armas siguen siendo relativamente altos como resultado de la oferta limitada de armas manufacturadas.

A la larga tradición de violencia tribal, se suman otros factores importantes que favorecen la preferencia derivada por las armas de fuego, tales como el uso ilícito del alcohol (de producción local) y la marihuana, y el caos y la corrupción que caracterizan a los cuerpos policiales y al sistema judicial. El ejército y la policía han sido frecuentemente acusados de violación de los derechos humanos mediante el uso de armas pesadas. De hecho, los medios de comunicación locales y regionales a menudo describen cómo presuntos delincuentes y civiles desarmados acusados de delitos no violentos son asesinados por la policía, y cómo ésta utiliza armas de fuego contra manifestantes desarmados (Capie, 2003, pp. 93–4). A pesar del alto índice de violencia armada, no existen registros fiables que reflejen este tipo de violencia ni los tipos de armas que se utilizan.



La persistencia de las motivaciones de la demanda a pesar de los medios relativamente escasos para adquirirlas ha generado al menos dos tendencias importantes. En primer lugar, la producción artesanal ha aumentado desde finales de los setenta (con una gran gama de calibres disponibles en la actualidad), y en segundo lugar, los individuos y las comunidades han diseñado numerosas tácticas creativas (y no monetarias) para adquirir armas (las armas manufacturadas son cambiadas por cerdos, propiedades o mujeres). En muchos casos, las comunidades adquieren en forma colectiva un arma de fuego, y las armas que la colectividad adquiere o alquila son utilizadas en el marco de ‘conflictos’ específicos. Cabe destacar que en algunos casos, los ‘tiradores’ profesionales de las tribus proponen sus servicios a otras tribus que no poseen armas de fuego<sup>31</sup>. Sin embargo, es alarmante constatar que la demanda de armas de fabricación artesanal parece disminuir para dar paso a una disponibilidad creciente de armas de fabricación industrial<sup>32</sup>.

En la actualidad, la demanda de armas de fuego ilícitas pareciera concentrarse en las zonas urbanas y las áreas remotas de las regiones montañosas. Sin embargo, podríamos afirmar que la introducción de las armas de fuego en PNG ha alimentado el círculo vicioso de la violencia: la violencia creciente ha provocado un aumento de la demanda de armas incluso más potentes, ya sea con propósitos de protección o retribución. La violencia ha provocado además un aumento del número de personas (miembros de la policía, servicios correccionales, auxiliares del departamento de defensa, políticos, pandillas y ‘tiradores’ tribales) que poseen y desean adquirir un arma de fuego. En las áreas urbanas parecieran existir dos categorías de ‘solicitantes’: los jóvenes miembros de pandillas con recursos limitados, que desean adquirir armas de fabricación artesanal, y civiles de las clases media y alta que, en términos comparativos, poseen mayores recursos y desean adquirir armas de fabricación industrial.

### Programas de acción

En la ausencia de servicios de seguridad pública fiables y legítimos, los habitantes de Papúa Nueva Guinea han diseñado toda una serie de iniciativas innovadoras para luchar contra la demanda de armas. Un ejemplo de estas iniciativas es el caso de la Comisión de Paz de Mendi, creada en 2002 para resolver un conflicto armado específico entre dos tribus y sus aliados en las montañas meridionales. Esta Comisión es el resultado de una preocupación generalizada sobre el creciente costo humano del conflicto: al menos 100 personas han sido asesinadas desde 1998 (LeBrun y Muggah, 2005, p. 10). La Comisión estaba presidida por un empresario local y los obispos de las Iglesias Católicas y Unidas, y gracias a sus esfuerzos de mediación, ambas tribus firmaron un acuerdo de paz el 3 de Mayo de 2002. El acuerdo se centraba principalmente en la reconciliación, incluyendo la negociación del ‘pago de indemnizaciones’ y el perdón. Asimismo, se otorgó especial importancia a las disculpas públicas ofrecidas por los líderes de las tribus

Tungujup y Urum, como primer paso simbólico esencial para muchos en la región. Otros elementos clave del acuerdo de paz incluyeron el compromiso de la tribus con el fin de las hostilidades, la promoción de la libre circulación de las personas, el respeto de las fronteras tribales de cada uno, la no utilización de mercenarios y ‘tiradores’, la entrega de todas las armas de fuego a los líderes de las tribus, el fin del porte público de armas, y la colaboración con la policía en las iniciativas para reducir el abuso del alcohol y la marihuana. Asimismo, los líderes tribales se comprometieron a devolver la propiedad robada a sus propietarios ‘legales’.

Como se mencionó anteriormente, las preferencias profundas por la adquisición y uso de armas de fuego en PNG han sido condicionadas por factores históricos y culturales, ya que en ese país existe una tradición bien arraigada de conflictos tribales (muchos de ellos asociados con la regulación de intercambios mercantiles locales y el establecimiento de órdenes sociales entre grupos) que contempla la práctica del asesinato como represalia. Según Haley y Muggah (2006), no se puede explicar la demanda de armas de fuego sin tomar en cuenta la importancia de la reciprocidad y la comprensión de la compleja dinámica local. Cabe destacar que la disponibilidad y la adquisición de las armas de fuego han dejado cicatrices profundas en la cultura política emergente del país. En el caso de las elecciones (cuyo objetivo implícito consiste en resolver en forma pacífica los conflictos), los candidatos y partidos han utilizado a menudo las armas para intimidar a los electores. Los organizadores del acuerdo de paz incluso reconocen que cualquier programa o iniciativa destinada a controlar la violencia armada debe tomar en cuenta este complejo grupo de preferencias. Si bien los procesos de reconciliación colectivos constituyen una alternativa para reducir la demanda de armas de fuego en este sentido, existen otros factores que impulsan la demanda, tales como el uso de sustancias ilícitas, así como la incapacidad e incluso ausencia del sector judicial y la policía, que deben también ser objeto de programas paralelos de acción.

Reducir la demanda de armas de fuego no será fácil, sobre todo tomando en cuenta la larga tradición de conflictos tribales en las zonas rurales de PNG. La creciente influencia de los conflictos ‘tribales’ en los suburbios de la capital, en Port Moresby, es también alarmante (Haley y Muggah, 2006). En términos generales, se podría decir que si bien no existe un enfoque único integral para reducir la violencia armada en todo el país, existen terrenos favorables que deben ser explorados. Los procesos de reconciliación son cruciales para resolver algunos de los problemas mencionados anteriormente y para aumentar el nivel de seguridad percibida. En el caso de las iniciativas a menor escala, éstas deben promover además acciones colectivas y recíprocas que incluyan a otros grupos armados. Asimismo, la consolidación del sector judicial y la policía, así como la erradicación de la corrupción y la gran influencia de los *wantok* sobre los reservas del gobierno son condiciones sine qua non para reducir la demanda<sup>33</sup>. Estudios recientes revelan además la

existencia de una fuerte preferencia comunitaria por las inversiones modestas en infraestructuras sociales y económicas como mecanismo para reducir el uso de armas.

### *Las Islas Salomón*<sup>34</sup>

#### Panorama General

Las Islas Salomón son un país relativamente pequeño en términos demográficos, con una población de aproximadamente 538.000 habitantes (según las estimaciones de 2005). Sin embargo, este país acoge a una población increíblemente heterogénea y diversa representada por 300 grupos culturales y lingüísticos repartidos en 347 de las 922 islas. Como su vecino, Papúa Nueva Guinea, la gran mayoría de la población es de origen melanesio, mientras una minoría proviene de grupos polinesios o micronesios (censo de 1999) (CIA, 2005b).

A pesar de su reputación de ‘isla paradisíaca’, las Islas Salomón estuvieron inmersas en un clima de interminable violencia armada entre 1998 y 2002, un período comúnmente conocido como ‘período de tensiones’. Si bien las causas de las tensiones eran de hecho bastante complejas, la lucha estuvo fomentada por conflictos étnicos en torno a las tierras, entre los habitantes de las dos islas más grandes, Guadalcanal (en donde se encuentra la capital, Honiara) y Malaíta, al este. Durante muchos años, los malaitanos vivieron en Guadalcanal. Sin embargo, los habitantes ‘originales’ de esta isla comenzaron a preocuparse por la supuesta acumulación de bienes de los malaitanos<sup>35</sup>, a quienes veían como intrusos.

El estado de tensión fue de hecho instaurado por dos actores principales no estatales. El Movimiento de Liberación Isatabu (IFM), un grupo armado militante compuesto en su mayoría por gualeses, inició una campaña sistemática contra los intrusos malaitanos. Sus esfuerzos superaron sus expectativas: en 1999, unas 20.000 personas, en su mayoría malaitanos, fueron obligados a abandonar sus casas en Guadalcanal o a instalarse en áreas marginadas de las islas. Los organismos de defensa de los derechos humanos así como otras instituciones denunciaron el número increíblemente alto de casas saqueadas y habitantes violados o asesinados. En Noviembre de 1999, los malaitanos formaron su propia milicia, la Fuerza Águila Malaíta (MEF), después del fallido proceso de paz. La MEF, con sede en Honiara y apoyada por importantes personalidades malaitanas y sus *wantok* en la Policía Real de las Islas Salomón (RSIP), organizaron su revancha atacando pueblos y a los seguidores del IFM en Honiara y sus cercanías. En Junio de 2000, la MEF se apropió del arsenal de armas de la policía en la capital y exigió la renuncia del primer ministro, a quien amenazó con un arma. En medio de la ola de violencia que se propagaba, se iniciaron negociaciones que rápidamente culminaron con la creación del Acuerdo de Paz de Townsville (TPA) en

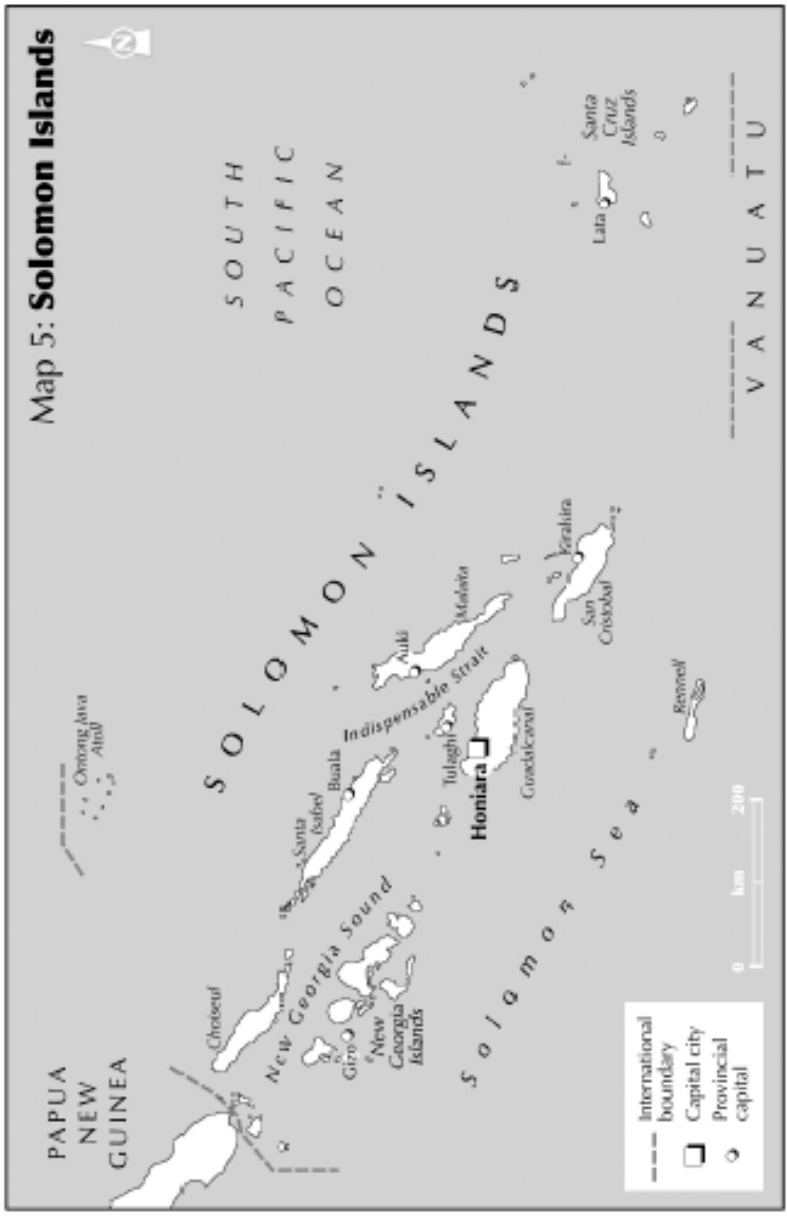
Octubre de 2000. Sin embargo, a pesar de la declaración de un cese al fuego, las islas continuaron inmersas en un clima de relativa inestabilidad durante los dos años siguientes (Kabutaulaka, 2004, pp. 2–3; LeBrun y Muggah, 2005, pp. 29–31), para luego alcanzar un período estable gracias a la intervención de la Misión de Asistencia Regional para las Islas Salomón (RAMSI) en Agosto de 2003.

### Medios y motivaciones que determinan la demanda de armas de fuego en las Islas Salomón

Durante el período de tensiones, la demanda de armas pequeñas era bastante alta entre los miembros de los dos grupos militantes, el IFM y la MEF. Para ese momento, la inestabilidad económica (generada sobre todo por los desplazamientos, la movilidad reducida y el colapso de los mercados locales, y que constituye un factor importante asociado con la demanda de armas), también aumentó, lo que era bastante excepcional pues Honiara siempre había registrado mayores niveles de bienestar que ciertas localidades en Malaita o Guadalcanal. No obstante, como resultado de los conflictos, el desempeño económico cayó por debajo de los niveles de subsistencia en ambas islas, para después registrar una rápida recuperación gracias a la intervención de la RAMSI. A pesar de las mejoras significativas en términos de bienestar socioeconómico, no existe un verdadero sentimiento de seguridad personal en las áreas rurales de las Islas Salomón, sobre todo entre las mujeres y las niñas.

Los niveles de violencia interpersonal habían sido relativamente bajos antes del estallido del conflicto en las comunidades estudiadas. Algunos estudios demuestran que durante el conflicto, casi todas las comunidades se sintieron sitiadas, y algunos de los encuestados residentes en las cercanías de Honiara afirman que se sentían más amenazados durante el período post-conflicto que antes. Estos datos confirman las conclusiones de *Small Arms Survey* (2005): durante los períodos post-conflicto no necesariamente se reestablecen los niveles de seguridad que caracterizan los períodos pre-conflicto. Sin embargo, cabe destacar que este sentimiento varía en función del género: en Guadalcanal y Malaita, los hombres indicaron que experimentaban un mayor sentimiento de seguridad personal y familiar. Por su parte, las mujeres en Guadalcanal indicaron que también se sentían más seguras desde 2003, mientras que las mujeres en Malaita afirmaron sentirse más amenazadas que antes.





La experiencia de las Islas Salomón confirma el principio según el cual incluso un número pequeño de armas puede tener un efecto devastador<sup>36</sup>. Se estima que en estas Islas para mediados de 2003, había sólo 3.500 armas de fabricación industrial y artesanal en circulación (Muggah, 2004, p. 5). Sin embargo, es importante analizar el origen de estas armas y su distribución entre estos grupos con el fin de entender la demanda. De hecho, según los estudios realizados, el número de armas presentes en Malaita era menor antes del conflicto, y algunos encuestados afirman que sólo poseían una pequeña colección de fusiles de caza para el control biológico y la protección personal. Sin lugar a dudas, el número de armas aumentó después del inicio del conflicto en 1998, cuando los malaitanos tomaron las armas de los arsenales del estado, empezaron a producir armas artesanales y las integraron a las redes existentes de comercio e intercambio. Asimismo, las personas encuestadas afirman que en Guadalcanal, las armas artesanales fabricadas durante el conflicto no habían sido vendidas ni intercambiadas en esa época. Es importante señalar que incluso si se hubiesen establecido restricciones para reducir la oferta de armas manufacturadas en forma ilegal, nada hubiese detenido la floreciente industria de producción y comercio de armas caseras.

#### Programas de acción: la campaña “Pueblo Libres de Armas”

Incluso antes de la llegada de la misión australiana RAMSI en 2003, varias iniciativas locales habían sido desplegadas con el fin de reducir la violencia armada y la disponibilidad de las armas. Por ejemplo, en Octubre de 2000, el Consejo de Supervisión de la Paz (PMC)<sup>37</sup>, un mecanismo creado para supervisar el cese al fuego, creó equipos de Supervisión Internacional de la Paz (IPC) con el objetivo de promover la devolución de las armas y la reconciliación en las comunidades afectadas. En virtud de lo dispuesto por el TPA, se instituyó poco después una amnistía de armas. A pesar de que no se disponía hasta ese momento de estimaciones sobre el número total de armas devueltas, las primeras devoluciones fueron alentadoras. En Julio de 2001, unas 1.034 armas de fuego y 3.600 municiones habían sido entregadas a los equipos de IPC (Muggah, 2003, p. 11). En Marzo de 2002, más de 10.000 personas participaron en el *Wokabaot fo Pis* (caminata por la paz). Sobre la base de este primer éxito, dos amnistías adicionales se organizaron en Abril y Mayo de 2002, para lograr así recolectar un total de 2.043 armas de fuego y 2,86 toneladas de explosivos (Nelson y Muggah, 2004, p. 15).

Con el fin de consolidar estas devoluciones por demás alentadoras, el PMC lanzó una serie de campañas innovadoras. Sospechando que un gran número de armas todavía estaba en circulación después de las tres amnistías y consciente de que incluso reliquias de la Segunda Guerra estaban disponibles, este Consejo decidió lanzar la campaña Pueblo Libre de Armas (WFV) en Agosto de 2002. El diseño y administración de esta campaña fueron supervisados por el mismo PMC, una organización indígena creada con la participación del gobierno de las Islas Salomón, representantes de los antiguos

grupos “Movimiento de Liberación de Isatabu” y “Fuerza Águila Malaita”, y la frecuente colaboración de los gobiernos de las provincias. El PMC se había fijado cuatro objetivos principales: la reconciliación nacional, la devolución continua de las armas, la promoción del liderazgo, las tradiciones y los valores locales, y una buena gobernanza. Además de apoyar la implementación de la campaña WFV, los supervisores locales de la paz en 11 estructuras de supervisión en Guadalcanal y Malaita seguían de cerca los actos de violencia, y aceptaron, sin emprender acciones legales, todas las armas devueltas en forma espontánea.

El programa “Pueblo Libre de Armas” funciona gracias a una combinación de incentivos y factores disuasivos. A través del reconocimiento público de las localidades (en ambas islas) que han devuelto sus armas, se espera estimular la devolución de armas y estigmatizar a las localidades que no lo hagan. Si el PMC considera que un pueblo o localidad ya no posee armas, entonces organiza una ceremonia local en la que los líderes locales y algunos habitantes seleccionados firman una ‘declaración libre de armas’, es decir, una promesa solemne de trabajar para garantizar la ausencia de armas en la localidad en el futuro. Asimismo, la localidad recibe un certificado y un aviso ‘libre de armas’ que proclama su nueva condición. A través de este aviso, se solicita a los demás respetar los deseos de los habitantes y por lo tanto, no introducir armas en sus comunidades, lo que representa una estrategia similar a las Zonas Libres de Armas mencionadas en el análisis de Sudáfrica, presentado en este documento (LeBrun y Muggah, 2005, p. 30).

El lanzamiento de la campaña WFV fue el resultado de una sospecha sobre la existencia de armas en las comunidades a pesar de las amnistías organizadas. Sus fundadores reconocieron que muchas de las poblaciones afectadas seguían sintiéndose amenazadas a pesar del acuerdo de paz y el cese al fuego. También se reconoció públicamente que la seguridad pública era todavía limitada, sobre todo debido a la ausencia de las fuerzas policiales en las áreas rurales. Los supervisores del PMC desempeñaban entonces el papel de ‘policía substituta’ en Guadalcanal y Malaita, sobre todo porque la Policía Real de las Islas brillaba por su ausencia en muchas áreas (Nelson y Muggah, 2004, p. 16, nota 8).

La campaña WFV introdujo varios mecanismos innovadores para reducir la demanda de armas pequeñas, como por ejemplo tomar en cuenta, en el marco de las acciones, que en el contexto de las Islas Salomón las armas casi nunca son propiedad de un solo individuo, sino que forman parte de un patrón complejo de obligaciones étnicas y de clanes. Por lo tanto, la campaña introdujo una combinación de medidas disuasivas colectivas, centradas en el sistema de *wantok* con el fin de presionar y obligar a los grupos a devolver las armas. La WFV también reconoció que los programas nacionales diseñados en Honiara sólo generarían pocas devoluciones en la esfera local y por lo tanto, decidió utilizar ‘promotores de la paz’, es decir, habitantes de las áreas rurales

encargados de emprender las negociaciones individuales con las comunidades afectadas. Los promotores de la WFV identificaron que si los esfuerzos realizados no se fundamentaban en las costumbres y experiencia locales, y si las poblaciones afectadas no participaban activamente en la implementación del programa, la reducción de la demanda fracasaría.

### *Consideraciones sobre los estudios de casos*

Los estudios de casos presentados proporcionan no sólo una gran variedad de datos y conclusiones, sino también un gran número de temas pertinentes multidisciplinarios que pueden revelarse de gran utilidad para los representantes y diplomáticos que buscan fortalecer sus enfoques normativos y prácticos sobre el control de armas, en particular en lo que respecta a la reducción de la demanda. A continuación se presentan algunas de las conclusiones comunes a estos estudios: Primero, la demanda pareciera estar condicionada por factores históricos y sociales y por lo tanto, las acciones en esta área no pueden descartar este hecho; segundo, existen factores estructurales (tales como la calidad y cantidad de la gobernanza, así como la dinámica económica y laboral) que determinan a menudo la intensidad de la demanda y que pueden tener consecuencias sobre los resultados de las acciones; tercero, la demanda se ve influenciada por la disponibilidad de las armas; cuarto, la demanda tiene consecuencias distintas sobre individuos y grupos; quinto, la reducción de la demanda se centra menos en la recolección de las armas y más sobre otros medios existentes para modificar el comportamiento; y sexto, para reducir la demanda es necesario compensar ciertos desequilibrios en cuanto a la información. Estos temas serán abordados en forma detallada más adelante.

Una de las conclusiones más importantes del trabajo de investigación cualitativa que caracteriza los cinco estudios de casos es que las ***motivaciones que llevan a la adquisición de armas están profundamente condicionadas por el entorno histórico y social***. Por ejemplo, como bien lo demuestra el caso de Sudáfrica, las armas son objetos impregnados de significados simbólicos relacionados con el movimiento anti-apartheid, la injusticia, la condición y la desigualdad. Por lo tanto, la demanda no es un hecho aislado, sino más bien una expresión inmersa en un grupo complejo y dinámico de experiencias sociales, significados y visiones del mundo. Tomando en cuenta esta afirmación, podemos decir que las acciones técnicas y retóricas que descartan el factor histórico, diseñadas para desarmar a los individuos o reducir el uso ilícito y se centran en el mecanismo de los precios, por si solas no podrán producir los resultados esperados, a menos de que tomen en cuenta la “construcción social” de las armas. Como lo demuestran los estudios de casos, las acciones deben fundamentarse y adoptar las visiones, símbolos, logos y gustos locales apropiados con el fin de modificar las ‘preferencias’.

**Tabla 2. Resumen comparativo de la demanda de armas pequeñas en el marco de los cinco estudios de casos presentados**

País	Programa de acción	Duración	Destinatarios	Principales preferencias profundas y agentes de la demanda	Resultados
Colombia	Varios programas de desarme lanzados por la alcaldía	Desde 1995	Población urbana de Bogotá	Seguridad, protección	Sobre todo apoyo al desarme, reducción de la demanda
Brasil	Estatuto de Desarme	Desde Diciembre de 2003, Referendo del 23 de Octubre de 2005. Resultado: "NO" a la prohibición de venta de armas a civiles	Población en general	Seguridad, protección, estabilidad social y económica	Apoyo al desarme insuficiente para prohibir la venta a civiles, reducción de la demanda
Sudáfrica	Proyecto Zona Libre de Armas	Desde 1995	Población en general	Identidad política	Éxito parcial de la reducción de la demanda
PNG	Acuerdo de Paz de Mendi	3 de Mayo de 2002	Grupos tribales no estatales armados, población en general	Conflicto	Esfuerzos de reducción de la demanda poco exitosos
Islas Salomón	Misión de Asistencia Regional para las Islas Salomón, Campaña Pueblo Libre de Armas	Desde Julio de 2003  Desde 2002	Grupos tribales no estatales armados, población en general	Conflicto	RAMSI: Exitosa reducción de la demanda, WFV: Éxito parcial de la reducción de la demanda

Otra de las conclusiones más importantes de estos estudios tiene que ver con el hecho de que las *motivaciones y los medios están sujetos a modificaciones causadas por los cambios en los factores estructurales* (desde la gobernanza hasta el entorno macro-económico y laboral). Los cambios de régimen, las

intervenciones militares puntuales, así como los cambios inesperados de la calidad de la gobernanza política o económica, y la modificación radical de las normas sociales, potencialmente frágiles, pueden fomentar la reducción de la demanda. En Sudáfrica y Brasil, las motivaciones y los medios para la adquisición de armas estaban influenciados por los bruscos cambios sociales y económicos. Por su parte, la intervención militar a gran escala desplegada en las Islas Salomón (la Misión de Asistencia Regional para las Islas Salomón) aumentó considerablemente el precio real y relativo de las armas y modificó las preferencias, por lo que la demanda disminuyó en forma significativa (todo esto gracias también a la campaña nacional Pueblo Libre de Armas). Por consiguiente, la demanda es altamente dinámica y vulnerable a la influencia de factores exógenos. Las acciones que se centran prioritariamente en factores micro, en detrimento de una visión más amplia de factores estructurales y de entorno, están condenadas al fracaso.

Los estudios de casos también demuestran que la *demanda está condicionada por la disponibilidad (u oferta) de armas*. Por lo tanto, la repentina e inesperada disponibilidad de armas pequeñas después del colapso de un régimen, conflicto o crisis económica puede contribuir con las motivaciones y medios existentes para adquirirlas. Este “círculo vicioso” ha sido analizado por muchos economistas y especialistas en la salud pública en los Estados Unidos, y debería ser estudiado en forma más exhaustiva<sup>38</sup>. Asimismo, se puede afirmar que la regulación y eliminación de las armas en la sociedad, a través de un mejor registro, de condiciones más estrictas para la obtención de permisos, y de una mejor promoción de las actividades de recolección y destrucción, así como otros esfuerzos de regulación, pueden favorecer la reducción de la demanda.

Otra conclusión importante de los estudios señala que las *motivaciones y medios para adquirir armas pequeñas varían a menudo entre individuos y grupos*. Los casos de Brasil y Sudáfrica revelan las distintas preferencias que han condicionado la adquisición de armas entre las clases media y alta, por una parte, y los miembros de pandillas y carteles, por otra. En cambio, en PNG y las Islas Salomón, los grupos a menudo desarrollaban preferencias colectivas que condicionaban el tipo de arma adquirida, la forma de almacenamiento y gestión, quién la utilizaría y en qué circunstancias. Es evidente que las acciones diseñadas para cada grupo deben necesariamente reflejar esta dinámica. Para ser exitosas, las acciones destinadas a sensibilizar a los individuos en PNG y las Islas Salomón deben tomar en cuenta la presión comunitaria y las normas de uso y costumbre asociadas con la demanda. Por lo tanto, la implementación de enfoques universales para la reducción de armas, sobre todo los que se centran en la paridad y homogeneidad de sus “destinatarios”, implican grandes riesgos aun cuando parecieran más fáciles de concebir e implementar.

En todas las acciones que se presentan en estos estudios de casos, *se otorgó poca importancia a los aspectos técnicos de recolección y destrucción de*

*armas, para colocar un énfasis considerable en la modificación de las preferencias, precios y recursos disponibles para la adquisición de las armas.* Este enfoque contradice la práctica generalizada del control de armas, en la que el éxito se mide en función de los resultados materiales y sobre todo, del número de armas devueltas (por ejemplo, el cociente de costo por arma). Sin embargo, las acciones en todos los casos tomaron en cuenta los factores externos que condicionaban el uso y no sólo los instrumentos en sí mismos. Por ejemplo, las iniciativas emprendidas incluyen restricciones temporales de porte y tenencia de armas de fuego, controles puntuales específicos de vectores externos (como el alcohol y los narcóticos) que influyen el uso de un arma, el diseño o el fortalecimiento de normas y creencias sociales asociadas con la tenencia de armas, formaciones específicas y campañas dirigidas a las instituciones del sector de la seguridad, y la modificación de controles legales y sociales asociados con la posesión legal e ilícita de armas. Por lo tanto, el éxito de las acciones destinadas a reducir la demanda no depende del número de armas recolectadas, sino más bien de hasta qué punto estas armas han sido puestas 'fuera de uso', 'fuera del alcance' y 'eliminadas'.

La demanda puede ser modificada en forma positiva o negativa en los contextos caracterizados por desequilibrios informativos. Cada uno de los estudios demuestra que *la comunicación y concienciación efectivas son los pilares de la reducción de la demanda.* Por lo tanto, las redes locales de la sociedad civil que pueden optimizar el uso de las redes de información existentes son la fuerza motora de la reducción de la demanda, especialmente cuando la presencia real del estado es insuficiente o inconstante. Finalmente, la participación activa de los estados en los programas de reducción de la demanda no puede ser sino provechosa para, entre otros, mejorar considerablemente el bienestar de sus ciudadanos.

#### **Cuarta Parte: Próximo paso: El *Programa de Acción* y el futuro**

Durante la etapa de preparación de la Conferencia de Revisión de 2006, los estados tendrán que enfrentarse a numerosos desafíos, pues se espera no sólo que evalúen sus logros en el marco de la implementación del *Programa* de 2001, sino también que fijen las nuevas etapas que consolidarán el compromiso mundial con el control de armas pequeñas. En el presente documento hemos demostrado cómo un enfoque centrado en la demanda puede sacar a la luz factores esenciales para el éxito de las acciones destinadas a controlar la proliferación de armas pequeñas. En esta última parte, se retomarán algunos de los temas abordados e ilustrados mediante los estudios de casos presentados en la Primera y Tercera Parte respectivamente. Para nosotros, estos temas son de fundamental importancia no sólo para lograr una mejor comprensión de la gran variedad de acciones emprendidas en muchos lugares del mundo para controlar la proliferación de las armas pequeñas, sino también para adoptar un enfoque integral en el marco de las políticas y las acciones de los actores estatales y otros en el futuro.

En primer lugar, deseamos resaltar dos aspectos importantes que se desprenden de este estudio así como de otros trabajos de investigación realizados hasta ahora sobre la demanda de armas pequeñas. En el marco de los debates sobre la demanda, los estados comparten la misma opinión: es imposible integrar nuevos elementos si el *Programa* sigue siendo implementado sólo en forma parcial. Sin embargo, al proponer la introducción de un enfoque centrado en la demanda, no estamos defendiendo la integración de un elemento completamente nuevo a la agenda sobre las armas pequeñas. Por el contrario, lo que justamente se demuestra en este documento es que los factores de la demanda determinan en gran medida los resultados de las iniciativas centradas en la oferta, incluso en enfoques tan restringidos como la lucha contra ‘el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras’. El enfoque centrado en la demanda es esencial para entender lo que se está haciendo y lo que se debe hacer.

En segundo lugar, no debemos permitir que el término ‘demanda’ por sí solo dificulte nuestra comprensión de la situación. Hemos utilizado este término debido a que el enfoque económico sobre la oferta y la demanda se revela útil en la comprensión de variables importantes que determinan la proliferación y distribución de armas pequeñas en la actualidad. El énfasis que hemos colocado sobre las motivaciones y los medios demuestra que para nosotros, el término “demanda” constituye una representación colectiva de una amplia gama de factores que intervienen en el núcleo de las sociedades y que son esenciales para resolver en forma efectiva y sostenible los problemas relacionados con las armas pequeñas. ‘Demanda’ es entonces para nosotros el término que mejor describe el fenómeno que hemos identificado. Las conclusiones de nuestro estudio confirman en gran medida las directivas fundamentales del *Programa*, es decir, que el control del comercio ilícito de



armas pequeñas y ligeras es responsabilidad del estado, incluso si las acciones de reducción de la demanda son más provechosas en la esfera local, cuando toman en cuenta la realidad local.

De hecho, existen razones para pensar, en forma optimista pero prudente, que los estados están dispuestos a ocuparse del tema de la demanda. Como se mencionó anteriormente, durante la BMS de Julio de 2005 se confirmó que muchos estados están empezando a entender que para reducir el impacto de la violencia causada por el uso de armas pequeñas es necesario adoptar iniciativas relacionadas con la oferta y la demanda. Un número cada vez mayor de estados y organismos ya han empezado a abordar el tema del control de armas pequeñas de manera integral, estableciendo un vínculo entre la oferta y la demanda (Jackman, 2005, p. 5). En este sentido, los estados han empezado a identificar varias oportunidades bastante prometedoras, que van desde la consideración adecuada de la visión de los civiles sobre la inseguridad, con el fin de establecer un vínculo sólido entre el desarrollo y la seguridad, hasta la creación de iniciativas e instituciones de resolución de conflictos en áreas afectadas por la violencia, fortaleciendo así las acciones de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y la Reforma del Sector de Seguridad (SSR), y reiterando la importancia de la participación de la comunidad y la sociedad civil en las actividades de control de armas.

Este reconocimiento estatal de los componentes de la demanda en el control de armas pequeñas puede ser interpretado en cierto sentido como prueba de que el sistema multilateral se está adaptando a la realidad cambiante del terreno. Los estudios de casos presentados anteriormente, conjuntamente con la experiencia práctica actual, demuestran que muchos actores están progresando en esta área y la práctica parece ser el hilo conductor de la teoría y las políticas implementadas. Sin embargo, el panorama presentado por la BMS de 2005 sugiere que muchos estados ahora están plenamente concientes de la importancia del enfoque centrado en la demanda para la implementación de la agenda sobre armas pequeñas. En este sentido, el programa de acción integral y realista que debe producir la Conferencia de Revisión de 2006 debe no sólo contemplar el fortalecimiento de medidas centradas en la oferta (como por ejemplo el control de los agentes de armas, la creación de nuevas directrices sobre transferencia de armas, y una legislación más efectiva sobre la tenencia de armas por parte de civiles), sino también medidas pragmáticas para reducir la demanda.

Las conclusiones de este estudio confirman esta evolución. Nuestro enfoque centrado en la demanda provee una serie de directrices clave para evaluar el progreso real alcanzado hasta ahora en la implementación del *Programa* y para promover mejores acciones. Es por ello que hemos decidido presentar estas directrices bajo la forma de recomendaciones útiles que podrían ser incorporadas al documento final de la Conferencia de Revisión.

*Establecer un vínculo claro entre la seguridad y el desarrollo.* Las relaciones dinámicas y causales entre la inseguridad y el subdesarrollo son cada vez más claras (Small Arms Survey, 2003). Como lo señala el Informe sobre Desarrollo Humano de 2005, 'La inseguridad ligada al conflicto armado sigue siendo uno de los obstáculos del desarrollo y humano, y es causa y consecuencia de la pobreza masiva' (PNUD, 2005, p. 173). El documento final de la Cumbre Mundial de 2005 resalta este tipo de vínculos:

Reconocemos que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos. Reconocemos que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros (ONU, 2005, sec. I, párrafo 9).

La Primera Comisión de la Asamblea General dio un paso más, en otoño de 2005, al recomendar, a través de una votación de 160-1, la adopción de una resolución sobre las repercusiones negativas humanitarias y para el desarrollo de la fabricación, transferencia y circulación ilícitas de armas pequeñas y ligeras, y de su acumulación excesiva. Esta resolución afirma que 'la Conferencia de Revisión de 2006 sobre el Programa de Acción representa una gran oportunidad para abordar los vínculos existentes entre la paz, la seguridad y los desafíos del desarrollo, relevantes para la agenda de dicha Conferencia' (AGNU, 2005).

Nuestros estudios de casos ilustran claramente la importancia de estos vínculos: cómo la falta de desarrollo, la desigualdad y la inseguridad se manifiestan en términos de demanda de armas pequeñas y cómo su erradicación puede contribuir con la reducción de la demanda. Cabe destacar que el *Programa* no otorga suficiente importancia a estos vínculos entre la seguridad y el desarrollo<sup>39</sup>. En su evaluación del progreso alcanzado desde 2001, la Conferencia de Revisión de 2006 debe tomar en cuenta hasta qué punto esta dimensión fundamental está siendo incorporada en las políticas y programas de los estados, los organismos internacionales, etc. En otras palabras, la futura agenda no puede permitirse dejar de lado estos vínculos.

Asimismo, las conclusiones de nuestros estudios y otros trabajos de investigación demuestran que es necesario tomar acciones para *incorporar la reducción de la demanda de armas en las iniciativas de desarrollo sostenible*. Esta incorporación servirá para garantizar que la reducción de la pobreza y el desarrollo de infraestructuras sean consideradas como medidas preventivas para reducir las motivaciones para la adquisición de un arma. Dichas conclusiones indican además que los programas de control de armas son más provechosos cuando incluyen una serie de medidas relacionadas con el desarrollo, tales como iniciativas destinadas a grupos vulnerables como los jóvenes, que promuevan la mejora de infraestructuras y proyectos de empleo, faciliten el acceso a la educación y fomenten la reforma del sector jurídico y de

seguridad. Todos estos programas incluyen los factores que alimentan la inseguridad y la violencia armada en el ámbito local. En la esfera estatal, la integración de la demanda debería, por ejemplo, formar parte de los documentos de estrategia de reducción de la pobreza (DERP).<sup>40</sup>

Tal como lo indicó el presidente de la BMS de 2005 en su discurso de cierre, 'Alinear la lucha contra el tráfico, la proliferación y el uso ilícito de armas pequeñas con objetivos de desarrollo más amplios tiene sentido y ya ha dado sus frutos en muchos lugares. ... En términos más sencillos, la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio requiere también acciones efectivas sobre el control de armas pequeñas' (Patokallio, 2005, p. 2). Una Conferencia de Revisión 2006 que no tome en cuenta esta dimensión fundamental y no sugiera acciones concretas en este sentido, podrá ser considerada como un verdadero fracaso.

## **Apartado 2. Acciones futuras en el área de las armas pequeñas: Un enfoque centrado en la demanda en los resultados de la Conferencia de Revisión de 2006**

por David Atwood

En la reunión de Nueva York, en Julio de 2006, los estados harán todo lo posible para que la Conferencia de Revisión produzca un documento final que no sólo exponga los resultados de la evaluación de las acciones emprendidas durante los primeros cinco años de vida del *Programa de Acción*, sino también establezca iniciativas concretas futuras que los estados, regiones y la comunidad internacional en general han de desplegar. La mayor parte del trabajo de preparación de los puntos clave de dicho documento final tendrá lugar a principios de 2006.

A continuación se presentan algunas ideas que ilustran cuál debería ser el contenido de un documento final que refleje fielmente el progreso alcanzado desde 2001, que utilice el enfoque centrado en la demanda y que incorpore dicho enfoque en la próxima agenda quinquenal.

*Ideas para la sección 'Declaración de Principios' del documento final:*

1. *Recordando* la preocupación expresada en el Programa de Acción sobre 'las consecuencias que la pobreza y el subdesarrollo pueden tener para el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos' (L.3),
2. *Recordando además* la preocupación expresada en el Programa de Acción sobre 'el estrecho vínculo existente entre el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y minerales preciosos y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y destacando la urgencia de la acción y la

cooperación internacionales encaminadas a combatir ese tráfico simultáneamente desde el punto de vista de la oferta y el de la demanda' (I.7),

3. *Destacando* que en Septiembre de 2005, los líderes del mundo reconocieron, en el documento final de la Cumbre Mundial, que 'el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros' (A/60/L.1, 9),
4. *Reconociendo*, gracias a una nueva visión, que la ausencia de desarrollo, la desigualdad y la inseguridad pueden generar un aumento de las motivaciones para la adquisición y posesión de armas pequeñas y ligeras, y que su erradicación puede redundar en la reducción de dicha demanda,
5. *Destacando* las conclusiones a las que se han llegado desde 2001 sobre la importancia de la reforma del sector de seguridad y la correcta gobernanza para la gestión de las armas pequeñas y ligeras y además, su relación con las percepciones de los civiles sobre la seguridad y la demanda de este tipo de armas,
6. *Reafirmando* la importancia de los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración después de los conflictos, retomada por el Programa de Acción (I.22(c), II.21, II.30, II.34, II.35, III.16), y reafirmando la necesidad de prestar mayor atención a los procesos efectivos de reintegración como etapa clave de la reducción del uso de armas pequeñas en las zonas que salen de estos conflictos,
7. *Preocupados* por las consecuencias de las situaciones post-conflicto, a saber, la presencia de armas pequeñas y ligeras en manos de un gran número de grupos e individuos, además de combatientes; y destacando la necesidad de que los procesos de resolución de conflictos incluyan la creación de mecanismos para su recuperación y destrucción, como parte de un programa de prevención de nuevos conflictos y para garantizar la sostenibilidad de los procesos de paz,
8. *Recordando* la importancia otorgada en el Programa de Acción al apoyo a 'programas de investigación orientados a facilitar una mayor conciencia y una mejor comprensión de la naturaleza y el alcance de los problemas relacionados con el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos' (III.18); y destacando que dichos programas han revelado datos esenciales sobre las causas de la fabricación, transferencia y circulación ilícitas de armas pequeñas y ligeras y su acumulación excesiva,
9. *Reconociendo* la importancia otorgada por el Programa de Acción a la promoción de una 'cultura de la paz' y de esfuerzos nacionales e

internacionales para prevenir, controlar y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (I.4), y el compromiso con la promoción y el apoyo 'de soluciones negociadas de los conflictos, incluso haciendo frente a sus causas subyacentes' (III.4),

10. *Recordando* que el Programa de Acción reconoce las formas en las que el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras afecta a grupos específicos de la sociedad (I.16) y destacando la creciente cantidad de datos que confirman esta visión, incluyendo formas en las que la dimensión del género puede ser determinante y cómo la juventud puede ser considerada como un grupo vulnerable,
11. *Recordando además* que el Programa de acción reconoce la importante contribución de los actores de la sociedad civil al 'ayudar a los Gobiernos a prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos' (I.6) y reconociendo todos los datos que demuestran el papel desempeñado por los actores de la sociedad civil, quienes a menudo trabajan conjuntamente con el Gobierno, en la esfera local, con el fin de emprender programas para reducir la demanda de armas pequeñas y ligeras.

*Ideas para la sección 'Programa de Implementación' del documento final:*

Nosotros, los Estados reunidos en esta Conferencia de Revisión, nos comprometemos, durante el período previo a la celebración de la próxima Conferencia de Revisión de 2011, a:

1. Garantizar que las acciones para controlar el mercado y rastreo, así como el comercio y la transferencia de armas, etc., tomen en cuenta su impacto sobre la demanda de armas pequeñas y ligeras, e incluyan las iniciativas de control de la demanda necesarias para garantizar su efectividad,
2. Incorporar acciones para la reducción de la demanda de armas pequeñas en los programas de desarrollo sostenible, con el fin de garantizar que la reducción de la pobreza y la creación de infraestructuras formen parte de las medidas preventivas aplicadas para reducir las motivaciones para la adquisición de armas,
3. Otorgar mayor importancia (incluyendo iniciativas de ayuda financiera y otros programas de asistencia) al fortalecimiento de la reforma del sector de seguridad, incluyendo directrices especiales que reconozcan el papel fundamental que las percepciones sobre la seguridad y la justicia desempeñan en la decisión, por parte de los individuos, de adquirir un arma,

4. Promover la participación de los miembros de la comunidad (jóvenes, mujeres, grupos religiosos, grupos marginados o en conflicto, ONG, asociaciones profesionales, líderes y excombatientes) en la elaboración de una nueva legislación, así como de otras iniciativas relacionadas con la gestión y la reducción de la demanda de armas pequeñas y ligeras, reconociendo que dicha participación y sentido de pertenencia son elementos clave para el diseño y la sostenibilidad de programas efectivos,
5. Realizar, en el marco de la próxima Reunión Bianual de Estados en 2007, un análisis de la contribución de las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo las que trabajan en la esfera local, con la consecución de los objetivos del Programa de Acción y los compromisos aquí contemplados, incluyendo su contribución con la reducción de la demanda de armas pequeñas y ligeras y en general, la reducción de la violencia armada,
6. Incluir, sistemáticamente, medidas nacionales para regular la proliferación de armas pequeñas y ligeras en los programas y estrategias post-conflicto y de promoción de la paz a largo plazo,
7. Proporcionar financiamiento y amplio apoyo a programas de educación para la paz como parte integrante de las iniciativas de desarrollo, control de armas, y Desarme, Desmovilización y Reintegración,
8. Apoyar el desarrollo de programas destinados a fomentar procesos de reconciliación a largo plazo, incluyendo programas de ayuda para superar los traumas, y de ser necesario, utilizar métodos indígenas tradicionales de manejo de conflictos,
9. Garantizar que las nociones de género y juventud sean centrales en los programas de seguridad y desarrollo de la paz,
10. Patrocinar, gracias al apoyo de benefactores, trabajos de investigación orientados hacia la acción con el fin de analizar cómo se construye la demanda, los factores interrelacionados asociados con la oferta, el uso ilícito y la demanda, así como las oportunidades en cuanto a los programas destinados a influenciar las motivaciones y medios para la adquisición y tenencia de armas pequeñas.

*Considerar la reducción de la demanda como parte de la gobernanza y los programas de SSR.* Todos los estudios de casos han demostrado la importancia de la relación que existe entre las percepciones sobre la efectividad y la justicia de la policía y el sistema judicial, por una parte, y la demanda de armas pequeñas, por otra. Si bien los programas post-conflicto toman en cuenta la Reforma del Sistema de Seguridad (SSR), la relación entre la gobernanza, la SSR y la demanda de armas pequeñas (a diferencia de su relación con la lucha contra el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras) es pasada por alto en el

*Programa.* Sin embargo, las conclusiones del presente estudio, así como de otros trabajos de investigación, sugieren que las acciones relacionadas tanto con la oferta como con la demanda son provechosas sólo cuando existe cierto sentimiento de seguridad y niveles razonables de credibilidad y legitimidad del sector de seguridad. En muchos casos, el impacto relativo de la ley depende no solamente de su nivel de aplicación efectiva, sino también del sentimiento de justicia y protección que inspira su aplicación en los civiles.

En el marco de la Conferencia de Revisión de 2006, un programa de acción integral en el área de las armas pequeñas debe hacer más énfasis en la importancia de la gobernanza y la SSR para el control de armas pequeñas, desde el punto de vista de la oferta y la demanda. Los trabajos de investigación realizados revelan que existen varias dimensiones importantes que deberían ser consideradas como áreas de prioridad en el futuro. Por lo tanto, los estados deberían una vez más comprometerse con el fortalecimiento de las acciones destinadas a reformar el sistema de seguridad, y los benefactores deberían reafirmar su apoyo a estos programas. Se debe incitar a los estados a fortalecer la SSR en el terreno como pilar de un programa de control de armas pequeñas exitoso, y a garantizar que los requisitos de reducción de armas pequeñas sean incorporados en todos los análisis destinados a evaluar las necesidades de SSR. Asimismo, se debe motivar a los benefactores a apoyar todas estas iniciativas.

Otro punto esencial para el éxito de las estrategias de gobernanza y SSR, en relación con la reducción de la demanda de armas pequeñas, consiste tomar en cuenta las necesidades de la comunidad en el diseño y la elaboración de programas, así como la participación de los miembros de la comunidad en la elaboración, de ser necesario, de una nueva legislación. Se debe incitar a los Estados y otros actores a elaborar y apoyar, cuando sea necesario, políticas comunitarias y programas de “restauración de la justicia”. La creciente privatización de la seguridad (empresas de seguridad) constituye un indicador de la inseguridad percibida y un elemento motor de la demanda de armas pequeñas. Los Estados podrían comprometerse con la implementación de medidas de control o reforma apropiadas, y ser incitados a acabar con la práctica común de crear grupos de seguridad informales o de civiles armados, ya que este tipo de iniciativas menoscaban los sentimientos de seguridad de la comunidad y aumentan la demanda civil de armas. Finalmente, es necesario colmar una enorme brecha del *Programa*: la falta de reconocimiento de la protección de los derechos humanos como plataforma esencial para lograr erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras. La violación de los derechos fundamentales de las personas (la autodeterminación, el acceso a la tierra y otros recursos, la libertad), lleva necesariamente al uso de la violencia o de las armas. Un enfoque centrado en la demanda para el control de armas pequeñas no puede pasar por alto este tipo de omisiones en el *Programa*.

*Incorporar la dimensión local.* Los estudios de casos han demostrado la importancia de un enfoque ascendente, altamente participativo, para la reducción de la proliferación de las armas. La promoción de la participación de los actores locales aumenta las posibilidades de éxito de las iniciativas para la reducción de la demanda de armas. El *Programa* no otorga importancia alguna a esta dimensión aun cuando, como se mencionó anteriormente, es justamente en la esfera local y comunitaria que nacen los enfoques más creativos y efectivos para reducir la demanda de armas. Asimismo, es indispensable garantizar que todos los miembros de la comunidad (la juventud, las mujeres, los grupos religiosos, así como los grupos marginados o en conflicto, los líderes, empresarios y excombatientes) participen en los debates sobre la seguridad. El sentimiento de pertenencia local es la clave del éxito de los programas de reducción de la demanda y es por ello que el enfoque centrado en la demanda otorga tanta importancia a esta dimensión local clave. La importancia de la contribución de los enfoques locales en la consecución de los objetivos del *Programa* debe ser incluida en el proceso de evaluación y en las estrategias de la agenda establecida por la Conferencia de Evaluación.

*Forjar alianzas con la sociedad civil.* Abordar el tema del control de armas pequeñas desde una perspectiva de la demanda implica reconocer que cualquier acción exitosa en esta área no puede ser el resultado del trabajo aislado de un estado. Los estudios de casos demuestran la importancia del papel que desempeñan los actores de la sociedad civil como catalizadores de las actividades de reducción de la demanda, así como la importancia de alianzas entre el estado y la sociedad civil para el éxito de los programas de control de armas pequeñas. En la esfera multilateral, es necesario entender que la efectividad de las acciones depende de la combinación de varias acciones, en varias esferas y con varios actores, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil. Es por ello que en el proceso de evaluación del progreso alcanzado desde la creación del *Programa*, es necesario resaltar la contribución de los actores no estatales, incluyendo este tipo de organizaciones. Al fijar los objetivos y formular recomendaciones para el período posterior a la Conferencia de Revisión de 2006, los estados deben ir más allá de la simple retórica sobre la importancia de la sociedad civil en el marco de ciertos compromisos, para adoptar enfoques fundamentados en la colaboración y la participación. El enfoque centrado en la demanda de armas pequeñas ha demostrado en forma convincente que la participación de la sociedad civil es esencial si los estados desean comprometerse seriamente con la lucha contra la proliferación de las armas pequeñas.

Estas cuatro dimensiones, con consecuencias importantes para el proceso de la Conferencia de Revisión, emergen de los estudios de casos presentados anteriormente. Asimismo, este trabajo de investigación y otros estudios sobre la demanda revelan varias directivas relevantes, a saber:



*Considerar la reducción de la demanda como parte integrante de las acciones de resolución de conflictos y promoción de la paz.* Si bien el fortalecimiento de los sectores de la seguridad y la justicia constituye un elemento clave en el área de la demanda individual y colectiva de armas pequeñas, no podemos olvidar el vínculo que existe entre la demanda y el acceso a otras formas no violentas de resolución de conflictos en las sociedades (así como la capacidad de hacer uso efectivo de estas formas). Se debe incitar a los actores a proporcionar financiamiento y amplio apoyo a programas de educación para la paz, como parte integrante de las iniciativas de desarrollo, control de armas y Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR); a apoyar el desarrollo de programas que promuevan un proceso de reconciliación a largo plazo, incluyendo programas de ayuda para la superación de traumas<sup>41</sup>; y a estudiar la posibilidad de utilizar métodos indígenas tradicionales de manejo de conflictos.

*Prestar atención a grupos particularmente afectados.* La violencia causada por las armas pequeñas tiene consecuencias distintas sobre los diferentes sectores de la sociedad. Esta afirmación adquiere particular importancia cuando se toma en cuenta la dimensión del género. Además, cabe destacar que la juventud representa un grupo particularmente vulnerable. Es por ello que se debe incitar a los actores a promover enfoques que garanticen que las nociones de género y juventud sean centrales en los programas de DDR, promoción de la paz y resolución de conflictos, que propongan además modelos alternativos de masculinidad, y que reconozcan las preocupaciones específicas de las mujeres y niñas. Las acciones por la reducción de la proliferación de las armas deben contemplar actividades integradas y multidimensionales para los niños y jóvenes vulnerables. Asimismo, se debe proporcionar financiamiento y apoyo a largo plazo a programas específicamente elaborados para la juventud, que funcionen como complemento de objetivos de desarrollo más amplios, y a programas destinados a fortalecer la unidad familiar.

*Promover y realizar análisis específicos orientados hacia la acción con el fin de evaluar la efectividad de la reducción de la demanda.* Los estudios de casos de *Small Arms Survey* demuestran que para entender los factores que componen la demanda, y para desarrollar políticas adecuadas es necesario estudiar la dinámica cultural, económica y política de los actores en un contexto específico. Si bien ya se han tomado iniciativas positivas para la comprensión de esta dinámica, nuestro conocimiento sobre los elementos complejos e interrelacionados que componen la oferta y la demanda siguen siendo limitados. Por lo tanto, es necesario llevar a cabo más trabajos de investigación en el futuro, incluyendo análisis orientados hacia la acción, que generen datos más adecuados, fiables y relevantes sobre cómo se manifiesta la demanda, cuáles son los vínculos dinámicos entre los factores que componen la oferta, el uso ilícito y la demanda de armas, y cuáles son las oportunidades potenciales para acciones futuras<sup>42</sup>. En el marco del fortalecimiento de la agenda que deberá ser fijada por la Conferencia de Revisión, se debería incitar a los gobiernos huéspedes,

benefactores y las organizaciones no gubernamentales a patrocinar este tipo de investigación. Se debería además hacer un llamado a los benefactores para que apoyen estudios que contribuyan a ampliar nuestros conocimientos sobre factores poco estudiados o poco conocidos de la violencia causada por el uso de armas pequeñas, tales como la dimensión del género en el uso de armas pequeñas y la violencia que éstas engendran, el efecto negativo de la violencia armada en las acciones post-conflicto, así como el impacto real de los programas destinados a reforzar las capacidades de gestión de conflictos y promoción de la paz sobre la reducción de la demanda de armas pequeñas.

El desafío inmediato consistirá en hacer de estos objetivos ideales una realidad expresada en forma explícita en el documento final de la Conferencia de Revisión de 2006. Como mínimo, se espera que dicho documento identifique explícitamente los requisitos para eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, desde una perspectiva que abarque tanto la oferta como la demanda; que incorpore referencias sobre el control de la demanda como parte integrante de cualquier iniciativa para el control de la oferta a partir de una nueva orientación y énfasis (como por ejemplo, establecer directivas sobre el comercio y la transferencia de armas); y que promueva la integración de la demanda en el marco de la conceptualización de etapas prácticas para reducir la violencia, tales como la planificación, implementación y evaluación de la SSR, DDR, y los programas de reducción de la proliferación de armas, así como otros tipos de iniciativas de micro-desarme<sup>45</sup>.

Sin embargo, es menester recordar que la Conferencia de Revisión será un proceso político de búsqueda de consenso y que por consiguiente, los resultados dependerán de muchos factores, independientemente de cuán necesario sea adoptar un enfoque centrado en la demanda. Es por ello que no podemos olvidar que el futuro de las acciones de reducción de la demanda de armas pequeñas no depende exclusivamente de este proceso multilateral. La legitimación de los resultados obtenidos gracias a la utilización del enfoque centrado en la demanda podría aportar una valiosa contribución en el terreno. Sin embargo, el progreso alcanzado hasta ahora en el área de la demanda no es el producto de las disposiciones establecidas en el *Programa* ni de lo que los estados han realmente hecho para aplicarlo. De hecho, como lo hemos demostrado, los organismos internacionales, benefactores, autoridades municipales y grupos de desarrollo comunitario, han venido integrando este enfoque de la demanda de armas pequeñas en sus acciones, lo que nos indica que este enfoque no es nuevo y que ya ha sido puesto en práctica.

Finalmente, cabe recordar que si bien estas recomendaciones están dirigidas especialmente a la Conferencia de Revisión, pueden también aplicarse a todos los actores y procesos relacionados con el mundo de las armas pequeñas en el futuro. Por lo tanto, es necesario que todos los actores (en especial los participantes en las negociaciones de desarme) que aún no hayan tomado

completamente conciencia de este enfoque, entiendan que el desarrollo y la implementación de programas efectivos y sostenibles destinados a reducir las consecuencias humanas de la violencia provocada por el uso de las armas pequeñas dependen en gran medida de la reducción de la demanda.

## Bibliografía

- AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas). 1997. *Informe del Panel de Expertos Gubernamentales en Armas Pequeñas*. A/52/298 del 27 de Agosto.  
< <http://www.un.org/spanish/conferences/smallarms/a52298.pdf> >
- . 1999. *Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales en Armas Pequeñas*. A/54/258 del 19 de Agosto.  
<<http://www.un.org/spanish/conferences/smallarms/a54258.pdf> >
- . 2005. *Respuesta a las repercusiones negativas humanitarias y para el desarrollo de la fabricación, transferencia y circulación ilícitas de armas pequeñas y armas ligeras y de su acumulación excesiva*. A/C.1/60/L.34/Rev. 1 del 21 de Octubre.
- Aguirre, Katherine et al. 2005. 'Assessing the Effect of Policy Interventions on Small Arms Demand in Bogotá, Colombia.' Documento de información (no publicado). Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), Bogotá. Ginebra: Small Arms Survey. 29 de Octubre.
- Alpers, Philip. 2004. 'Gun Violence, Crime and Politics in the Southern Highlands: Community Interviews and a Guide to Military-style Small Arms in Papua New Guinea.' Documento de información (no publicado). Ginebra: Small Arms Survey.
- . 2005. *Gun-Running in Papua New Guinea: From Arrows to Assault Weapons in the Southern Highlands*. Informe Especial No. 5. Ginebra: Small Arms Survey.
- y Conor Twyford. 2003. *Small Arms in the Pacific*. Documento Ocasional No. 8. Ginebra: Small Arms Survey. Marzo.
- Atwood, David y David Jackman. 2005. *Juntos por la seguridad: Un enfoque unificado sobre oferta y demanda en el control de armas pequeñas*. Documento de Trabajo. Ginebra: Oficina de los Cuáqueros para las Naciones Unidas. Febrero.
- , Robert Muggah y Mireille Widmer. 2005. 'Motivaciones y Medios: abordando la demanda de armas pequeñas' En *Piezas Perdidas: Directivas para reducir la violencia armada a través del proceso de la ONU para el control de armas pequeñas*. Ginebra: Centro para el Diálogo Humanitario, pp. 91–102.  
[http://www.hdcentre.org/datastore/Small%20arms/Missing\\_Pieces/MP\\_Spanish.pdf](http://www.hdcentre.org/datastore/Small%20arms/Missing_Pieces/MP_Spanish.pdf)
- Batchelor, Peter y Spyros Demetriou. 2005. *Securing Development*. Nueva York: Oficina del PNUD para la Prevención de Crisis y Recuperación.  
<[http://www.undp.org/bcpr/smallarms/docs/publication\\_07\\_05.pdf](http://www.undp.org/bcpr/smallarms/docs/publication_07_05.pdf) >
- BBC (British Broadcasting Corporation). 2005. 'Brazilians Reject Gun Sales Ban.' *BBC News*. 24 de Octubre.  
<<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/4368598.stm>>

- Boutwell, Jeffrey, Michael Klare y Laura Reed, eds. 1995. *Lethal Commerce: The Global Trade in Small Arms and Light Weapons*. Cambridge, Mass.: American Academy of Arts and Sciences.
- Brauer, Jürgen y Robert Muggah. 2006 (será publicado próximamente). 'Completing the Circle: Building a Theory for Small Arms Demand.' *Journal of Contemporary Security Policy*.
- Buchanan, Cate y David Atwood. 2002. *Reducción de la Demanda de Armas Pequeñas: Asia Sudoriental*. Ginebra: Centro para el Diálogo Humanitario y Oficina de los Cuáqueros para las Naciones Unidas.
- Capie, David. 2003. *Under the Gun: The Small Arms Challenge in the Pacific*. Wellington: Victoria University Press.
- CASA (Mecanismo de Acción para la Coordinación sobre Armas Pequeñas). 2005. 'The Impact of Small Arms: Statement to the Biennial Meeting of States to Consider the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects.' 12 de Julio.
- Chetty, R., ed. 2000. *Firearm Use and Distribution in South Africa*. Pretoria: National Secretariat for Safety and Security, National Crime Prevention Centre.
- CIA (Agencia Central de Inteligencia). 2005a. *CIA World Factbook 2005: Papua New Guinea*. Página Web: <<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/pp.html>>
- . 2005b. *CIA World Factbook 2005: Solomon Islands*. Página Web: <<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bp.html>>
- Cock, Jacklyn. 2000. 'Weaponry and the Culture of Violence in South Africa.' En Virginia Gamba, ed., with Clare Hansmann. *Society under Siege, Vol. III: Managing Arms in South Africa*. Pretoria: Instituto de Estudios de Seguridad, pp. 75–95.
- Cook, Philip J. y Jens Ludwig. 2000. *Gun Violence: The Real Costs*. Oxford: Oxford University Press.
- Dinnen, Sinclair. 1997. *Law, Order and State in Papua New Guinea*. Documento de trabajo No. 97/1. Canberra: Proyecto sobre el Estado, la Sociedad y la Gobernanza en Melanesia, Escuela de Investigación sobre Estudios de Asia y el Pacífico, Universidad nacional Australiana.
- Duffield, Mark. 2005. *Global Governance and the New Wars: The Merger of Development and Security*, 3rd ed. Londres: Zed Books.
- Dyer, Gwynne. 2005. 'Brazil Prefers to Live with the Killings.' *Hamilton Spectator*, Ontario, Canadá, p. D25. 29 de Octubre.
- Faltas, Sami, Glenn McDonald y Camilla Waszink. 2001. *Removing Small Arms from Society: A Review of Weapons Collection and Destruction Programmes*. Documento Ocasional No. 2. Ginebra: Small Arms Survey. Julio.
- Gould, Chandré et al. 2004. 'South Africa.' In Chandré Gould and Guy Lamb, eds. *Hide and Seek: Taking Account of Small Arms in Southern Africa*. Pretoria: Instituto de Estudios de Seguridad, pp. 133–266.

- Haley, Nicole y Robert Muggah. 2006 (será publicado próximamente). *Jumping the Gun: Rethinking the Causes and Effects of Armed Violence in Papua New Guinea*. Documento Ocasional. Ginebra: Small Arms Survey.
- Hemenway, David. 2004. *Private Guns, Public Health*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- ICRC (Comité Internacional de la Cruz Roja). 2004. 'Colombia: el conflicto sigue caracterizándose por un alarmante número de violaciones del DIH.' Ginebra: ICRC. Junio.  
<http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList248/D97D33CD25A8CDFA03256ECA0044195E>
- Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarme (UNIDIR). 2005. 'Discurso ante la Reunión Bianual de Estados para examinar la implementación del Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.' (en inglés) 12 de Julio.  
 <<http://www.un.org/events/smallarms2005/regional-intlorg-pdf/UNIDIR.pdf>>
- Instituto Sou da Paz. 2005. *Disarmament News*, Año 11, No. 2. Marzo. San Paulo: Instituto Sou da Paz.
- Jackman, David. 2003. 'Lessening the Demand for Small Arms and Light Weapons: Summary of International Workshops, 1999 – 2002.' Documento no publicado. Ginebra: Oficina de los Cuáqueros para las Naciones Unidas.
- . 2004. *Conflict Resolution and Lessening the Demand for Small Arms*. Ginebra: Oficina de los Cuáqueros para las Naciones Unidas.
- . 2005. *A Broader Outlook: Progress on Demand Issues at the Second Biennial Meeting on Small Arms*. Ginebra: Oficina de los Cuáqueros para las Naciones Unidas.
- Kabutaulaka, Tarcisius Tara. 2004. "'Failed State" and the War on Terror: Intervention in the Solomon Islands.' *AsiaPacific Issues*, No. 72. Marzo.  
 <<http://www.eastwestcenter.org/stored/pdfs/api072.pdf>>
- Keegan, Margaret. 2005. *The Proliferation of Firearms in South Africa, 1994–2004*. Gun Free South Africa (GFSa) informe solicitado y financiado por Oxfam Canadá. Johannesburgo: GFSa. 30 de Abril.  
 <<http://www.iansa.org/regions/safrica/documents/proliferation-firearms-southafrica.pdf>>
- Kingstone, Steve. 2005. 'Rare Drop in Gun Deaths in Brazil.' *BBC News*, 3 de Septiembre.
- Kirsten, Adèle. 2001. 'Women Making the Links: Women, Peace and Justice.' En *In the Line of Fire: A Gender Perspective on Small Arms Proliferation, Peace Building and Conflict Resolution*. Informe de la Conferencia realizada en Ginebra, 7–8 Marzo 2001.
- . 2005. Entrevista con funcionarios del SAPS/CFR. Pretoria. Noviembre.
- et al. 2006. *Islands of Safety in a Sea of Guns: Gun-free Zones in South Africa's Fothane, Diepkloof, and Khayelitsha*. Working Paper 3. Ginebra: Small Arms Survey.

- Ginebra: Small Arms Survey.
- Klare, Michael. 1999. 'The Kalashnikov Age.' *Bulletin of the Atomic Scientists: Small Arms, Big Problem*, Enero.
- Laurance, Edward y Rachel Stohl. 2002. *Making Global Public Policy: The Case of Small Arms and Light Weapons*. Documento Ocasional No. 7. Ginebra: Small Arms Survey. Diciembre.
- LeBrun, Emile y Robert Muggah, eds. 2005. *Silencing Guns: Local Perspectives on Small Arms and Armed Violence in Rural Pacific Islands Communities*. Documento Ocasional No. 15. Ginebra: Small Arms Survey. Junio.
- Lessing, Benjamin. 2005a. 'Demand for Firearms in Four Brazilian Cities.' Documento no publicado.
- . 2005b. 'The Demand for Firearms in Rio de Janeiro.' En Rubem César Fernandes, ed. *Brazil: The Guns and the Victims*. Río de Janeiro: Viva Río, pp. 202–20.
- Llorente, M., J. Núñez y M. Rubio. 2000. 'Efecto de los controles al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego sobre los homicidios en Bogotá: Investigación "Caracterización de la violencia homicida en Bogotá".' *Documento de Trabajo*, No. 6. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.
- Meddings, David. 2005. 'Discurso de la Organización Mundial de la Salud ante la Segunda Reunión Bianual de Estados.' (en inglés) Ginebra: OMS. <<http://www.un.org/events/smallarms2005/regional-intlorg-pdf/WHO.pdf>>
- Muello, Peter. 2005. 'Brazilians Reject Proposed Gun Ban.' Associated Press. 24 Octubre.
- Muggah, Robert. 2000. 'Through the Developmentalist's Looking Glass: Conflict-induced Displacement and Involuntary Resettlement in Colombia.' *Journal of Refugee Studies*, Vol. 13, No. 2, pp. 133–64.
- . 2003. *Reconsidering Small Arms in the Solomon Islands—Findings*. Documento de orientación solicitado por el PNUD. Ginebra: PNUD.
- . 2004. *Diagnosing Demand: Assessing the Motivations and Means for Firearms Acquisition in the Solomon Islands and Papua New Guinea*. Documento de trabajo 2004/7. Canberra: Proyecto sobre el Estado, la Sociedad y la Gobernanza en Melanesia, Escuela de Investigación sobre Estudios de Asia y el Pacífico, Universidad nacional Australiana.
- . 2006 (será publicado próximamente). 'Regulating Small Arms: Assessing Normative Progress on Reducing Supplies, Effects and Demand.' En Thomas Biersteker, Peter Spiro, Chandra Sriram, and Veronica Raffo, eds., *International Law and International Relations: Bridging Theory and Practice*. Nueva York: Routledge.
- et al. 2005. 'Means and Motivations: Rethinking Small Arms Demand.' *The HFG Review*, Spring, pp. 31–8. Harry Frank Guggenheim Foundation.
- y Peter Batchelor. 2002. *'Development Held Hostage': Assessing the Effects of Small Arms on Human Development*. Nueva York: PNUD. Abril.

- y Jurgen Brauer. 2004. *Diagnosing Small Arms Demand: A Multi-disciplinary Approach*. Documento de Trabajo No. 50. Escuela de Economía y Gerencia, Universidad de KwaZulu-Natal, Durban, Sudáfrica. Junio.
- Nelson, Carol y Robert Muggah. 2004. *Solomon Islands: Evaluating the Weapons Free Village Campaign*. Informe independiente solicitado por Small Arms Survey. Ginebra: Small Arms Survey.  
<<http://www.smallarmssurvey.org/AddRes/Weapons%20Free%20Villages%20Evaluation%20Nelson%20Muggah.pdf>>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2001. *Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*. A/CONF.192/15.  
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/507/23/PDF/N0150723.pdf?OpenElement>
- . 2004. *Un Mundo más Seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Nueva York: Naciones Unidas. <  
<http://www.un.org/spanish/secureworld/>>
- . 2005. *Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005*. A/60/L.1 del 20 de Septiembre.  
<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>>
- Patokallio, Pasi. 2005. 'Discurso final del Presidente en la Reunión Bianual de Estados para examinar la implementación del Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.' (en inglés) 15 de Julio.  
<<http://www.un.org/events/smallarms2005/chair-statement-end.pdf>>
- PBS (Public Broadcasting Service). (fecha no disponible) 'The Colombian Cartels.' *Frontline*.  
<<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/business/inside/colombian.html>>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2005. *La Cooperación Internacional ante una encrucijada: Ayuda al Desarrollo, Comercio y Seguridad en un Mundo Desigual*. Nueva York: Naciones Unidas.  
<[http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/pdf/HDR05\\_sp\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/pdf/HDR05_sp_complete.pdf)>
- Regehr, Ernie. 2004. *Reducing the Demand for Small Arms and Light Weapons: Priorities for the International Community*. Documento de Trabajo No. 04-2. Canadá: Project Ploughshares.
- República de Colombia. 1993. *Decreto numero 2535 de 1993 (diciembre 17) por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos*. 17 de Diciembre.  
<<http://www.mindefensa.gov.co/nuevoweb/normatividad/DEC.%202535%20DE%201993.htm>>
- Reuters. 2005. 'Brazil Sets Date for Referendum on Gun Sales Ban.' 7 de Julio.



- SA HealthInfo. 2005. 'National Injury Mortality Surveillance System.' Informes anuales 1999-2004. Cape Town: South African Medical Research Council (MRC). <<http://www.sahealthinfo.org/violence/nimss.htm>>
- Singh, Jasjit, ed. 1995. *Light Weapons and International Security*. Nueva Delhi: Indian Pugwash Society and British American Security Information Council.
- Small Arms Survey. 2003. *Small Arms Survey 2003: Desarrollo Negado*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2004. *Small Arms Survey 2004: Derechos en Riesgo*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2005. *Small Arms Survey 2005: Armas en Guerra*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2006 (será publicado próximamente). *Small Arms Survey 2006*. Oxford: Oxford University Press.
- Soares, Luiz Eduardo. 1996. *Violence and Politics in Rio de Janeiro*. Río de Janeiro: ISER.
- Stewart, Frances y Valpy Fitzgerald. 2001. *War and Underdevelopment: The Economic and Social Consequences of Conflict*. Oxford: Oxford University Press.
- UPI (United Press International). 2005. 'Colombia may extend AUC deadline.' 11 de Noviembre.
- Villaveces, Andrés et al. 2000. 'Effect of a Ban on Carrying Firearms on Homicide Rates in Two Colombian Cities.' *Journal of the American Medical Association*, Vol. 283, No. 9, pp. 1205-9.
- Viva Rio. 2005. 'A Victory for Peace: Brazil to Decide Gun Control Policies in Its First National Referendum.' Rio de Janeiro: Viva Rio. 11 de Julio. <[http://www.vivario.org.br/publico/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=\\_vivario\\_en&inford=1049&sid=28](http://www.vivario.org.br/publico/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=_vivario_en&inford=1049&sid=28)>
- Wood, Brian y Johan Peleman. 1999. *Controlling the Brokers and Shipping Agents*. Oslo: International Peace Research Institute.

---

## Notas

- <sup>1</sup> El capítulo sobre la demanda de armas pequeñas en el Informe *Small Arms Survey 2006* se fundamenta en los resultados de estos estudios de casos, analiza el tema de la demanda desde una perspectiva más teórica e identifica algunas posibilidades futuras de investigación y desarrollo de políticas (Small Arms Survey, 2006).
- <sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Laurance y Stohl (2002), quienes abordan la evolución y el diseño de políticas (internacionales) públicas prioritarias relacionadas con el tema de las armas pequeñas.
- <sup>3</sup> Debemos reconocer que si bien el *Programa* se centra exclusivamente en el ‘comercio ilícito’ de armas pequeñas, también da a entender, en algunos casos, que existe una relación entre la oferta y la demanda. Por ejemplo, el párrafo 7 del preámbulo menciona el ‘estrecho vínculo existente entre el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y minerales preciosos y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras’, y los estados destacan ‘la urgencia de la acción y la cooperación internacionales encaminadas a combatir ese tráfico simultáneamente desde el punto de vista de la oferta y el de la demanda’. Asimismo, en el *Programa* se pueden encontrar referencias indirectas a la perspectiva de la demanda. Por ejemplo, existe una preocupación consciente por ‘las consecuencias que la pobreza y el subdesarrollo pueden tener para el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos’. Además, el documento reconoce la necesidad de entender y analizar los factores de la demanda, incluyendo el desarme, la desmovilización y la reinserción de excombatientes, la importancia de ‘esforzarse más por hacer frente a los problemas relacionados con el desarrollo humano y sostenible’, y abordar temas hoy en día designados con la expresión ‘reforma del sector de seguridad’. Ver además Regehr (2004) y su análisis del *Programa* desde el punto de vista de la demanda. Para una reseña sobre el discurso relacionado con la demanda en el *Programa*, ver Jackman (2004).
- <sup>4</sup> Durante este período, se fingió prestar atención a las denominadas ‘causas reales’ de la violencia armada y los posibles vínculos causales entre la disponibilidad de armas y el inicio de un conflicto, pero el debate no pasó de ser abstracto y vago.
- <sup>5</sup> Ver, por ejemplo, Small Arms Survey (2003, pp. 255–75; 2005, pp. 267–301) y Faltas, McDonald y Waszink (2001) para una reseña de las actividades de recolección de armas.
- <sup>6</sup> En 1999, QUNO lanzó una serie de talleres con el fin de estudiar cómo la comunidad entendía y concebía la demanda, e identificó los tipos de acciones más efectivas de las comunidades para atenuar las motivaciones que llevan a los individuos a adquirir armas. Ver la serie de informes elaborados por QUNO sobre el tema de la ‘demanda’ (<<http://www.quno.org>>), incluyendo Buchanan y Atwood (2002), y Atwood y Jackman (2005).
- <sup>7</sup> Ver, por ejemplo, el trabajo de Mark Duffield (2001), y Frances Stewart y Valpy Fitzgerald (2001). Muchos organismos multilaterales (tales como la UE, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Comité de Asistencia para el Desarrollo, OTAN, entre otros) han abordado en forma explícita estos temas. La integración de la dimensión de seguridad en la noción de desarrollo se está haciendo cada vez más explícita en las prioridades y actividades de algunos de los benefactores más importantes. El Reino Unido,

---

por ejemplo, creó recientemente un fondo que coordina e integra algunas actividades (incluyendo iniciativas de SSR y control de armas) a través del Departamento de Desarrollo Internacional, *Home Office*, y el Ministerio de la Defensa. En Canadá también se ha adoptado una estrategia '3D' que integra actividades diplomáticas, de desarrollo y de defensa.

- <sup>8</sup> El enfoque centrado en la demanda puede ser aplicado por un gran número de actores importantes, tales como las fuerzas armadas y las instituciones del estado (lo que se denomina "demanda del estado"), grupos armados, comunidades y civiles. Si bien la información presentada en este documento concierne sobre todo estas dos últimas categorías, se deben tomar en cuenta también los factores que determinan la demanda del estado. La demanda en este sentido (es decir, determinada por factores tales como las posturas de defensa nacional, los ciclos de adquisición, las restricciones presupuestarias, y los precedentes históricos), es un elemento esencial del flujo de armas entre países e incluso dentro ellos. Jurgen Brauer firma que en principio, la teoría de la demanda aplica a todo tipo de compradores, pero en el caso de los compradores que representan a grupos, tales como la demanda estatal de armas pequeñas y ligeras, la compra no es el resultado de una decisión privada e individual, sino más bien de una iniciativa pública y colectiva (Small Arms Survey, 2006). Los factores que determinan la demanda estatal y su relación con la demanda colectiva e individual representan un área llena de posibilidades de investigación necesaria.
- <sup>9</sup> La demanda de violencia y la demanda de armas de fuego son nociones que si bien se superponen, no son idénticas: la primera incluye la demanda de violencia no perpetrada con armas de fuego, y la última se refiere además a la demanda de armas de fuego no utilizadas con fines violentos (para la caza y el tiro deportivo, por ejemplo). El presente documento se centra sobre todo en las áreas en las que ambas nociones se superponen.
- <sup>10</sup> Como se mencionó anteriormente, un esquema aparentemente inofensivo como el de la recompra puede fracasar simplemente debido a que no considera en forma adecuada las preferencias colectivas o individuales por las armas, si bien el precio de compra fijado es relativamente alto. El influjo de nuevos recursos (monetarios y no monetarios) para las armas pequeñas en un contexto en el que las preferencias son altas, aumenta los recursos disponibles para la compra de nuevas armas. Si bien la constatación sobre la contribución de los esquemas de recompra con los mercados ilícitos de armas no es nueva, el método de análisis de sus causas sí lo es.
- <sup>11</sup> Ver, por ejemplo, Brauer y Muggah (2006), y Muggah y Brauer (2004) para una reseña sobre la literatura disponible sobre la demanda desde una perspectiva criminológica, de salud pública, sociológica, psicológica y económica.
- <sup>12</sup> Esta tabla se fundamenta esencialmente en el trabajo de Atwood, Muggah y Widmer (2005, pp. 98–99).
- <sup>13</sup> Este resumen se fundamenta en la información presentada por Alpers y Twyford (2003), Kirsten et al. (2006), Lessing (2005a; 2005b), Muggah (2003; 2004), Nelson y Muggah (2004), y Aguirre et al. (2005), entre otros. Los estudios de casos, así como el tema de la demanda en general, serán abordados en forma exhaustiva en el *Small Arms Survey 2006*.
- <sup>14</sup> Este estudio de casos se fundamenta en el análisis de Lessing (2005a; 2005b), salvo que se indique lo contrario.
- <sup>15</sup> Existen varias razones que podrían explicar la negativa brasileña durante el referendo: como en muchos otros países en los que se ha organizado este tipo de

- 
- procesos de sufragio popular, el primer referendo brasileño fue utilizado por la población como medio para expresar su descontento respecto del gobierno del presidente Lula, que ya ha sido afectado por escándalos públicos ventilados por los medios de comunicación. Además, los partidarios del 'SÍ' tuvieron que hacer frente a una increíble oposición liderada por el cabildeo industrial por el 'NO'. El resultado del referendo también refleja la permanente preocupación de la población brasileña en lo referente a la fragilidad de la seguridad pública. *Small Arms Survey* está preparando un estudio, conjuntamente con Viva Rio, sobre las lecciones dadas por este referendo. Dicho estudio será publicado en 2006.
- <sup>16</sup> Este estudio de casos se fundamenta en el trabajo de Aguirre et al. (2005), salvo que se indique lo contrario.
- <sup>17</sup> De hecho, en la actualidad existe un debate entre el gobierno y las organizaciones de derechos humanos sobre el número absoluto de desplazados en el país, con argumentos condicionados por consideraciones sobre cuándo un desplazamiento debe darse por 'empezado' y 'terminado' (Muggah, 2000).
- <sup>18</sup> La presencia, en Bogotá, de empresas multinacionales y una gran cantidad de extranjeros pareciera haber contribuido con el aumento del número de solicitudes de permisos para porte emitidos en la ciudad.
- <sup>19</sup> Las armas incautadas en el marco de daños a la propiedad o lavado de dinero representan tan solo el 2% del total de armas recuperadas.
- <sup>20</sup> Esta medida se denominó *Hora Zanahoria*, ya que en Colombia, se utiliza el término coloquial 'zanahoria' para designar a alguien que se acuesta temprano y casi no bebe alcohol.
- <sup>21</sup> Esta medida se denominó *Hora Optimista*.
- <sup>22</sup> Este estudio de casos se fundamenta en el trabajo de Kirsten et al. (2006), salvo que se indique lo contrario.
- <sup>23</sup> El UDF era una amplia coalición de iglesias, asociaciones cívicas, sindicatos, organizaciones de estudiantes y asociaciones deportivas (Keegan, 2005, p. 13).
- <sup>24</sup> No existen datos disponibles para identificar las tendencias en cuanto a la evolución de la demanda por tipo de arma en Sudáfrica.
- <sup>25</sup> Para mayor información sobre las armas perdidas o robadas a la policía, el ejército o las instituciones nacionales, ver Gould et al. (2004).
- <sup>26</sup> Esta tendencia a la baja, fundamentada en los datos proporcionados por el Registro Central de Armas de Fuego (CFR), citada por Keegan (2005, p. 84), ha sido confirmada por los datos del *National Injury Mortality Surveillance System (NIMSS)* que incluyen el año 2004 (SA HealthInfo, 2005). Los datos del NIMSS demuestran una reducción, leve pero importante, del número de homicidios en general, así como una reducción del uso de armas de fuego en el caso de muertes no naturales en las tres ciudades principales, a saber: Cape Town, Durban, y Johannesburgo.
- <sup>27</sup> Cabe destacar que el cabildeo pro-armas en Sudáfrica es dominado por sudafricanos de raza blanca (Gould et al., 2004, p. 207).
- <sup>28</sup> Este estudio de casos se fundamenta en el trabajo de Muggah (2004), y Alpers y Twyford (2003), salvo que se indique lo contrario.
- <sup>29</sup> Algunos estudios recientes realizados por *Small Arms Survey* demuestran además que la violencia doméstica y sexual es la forma más común de victimización en el país, tanto en las zonas urbanas como rurales (Small Arms Survey, 2006; Haley y Muggah, 2006).
- <sup>30</sup> Una cantidad pequeña de armas proviene de la isla de Bougainville, también escenario del conflicto armado y fuente secundaria de suministro de armas (Capie, 2003, p. 92; Alpers, 2005, pp. 69–70).

- 
- <sup>31</sup> Las tribus que adquieren armas manufacturadas adquieren además gran prestigio y notoriedad.
- <sup>32</sup> Las encuestas realizadas por *Small Arms Survey* (2006) revelan además que la cultura de las armas se ha generalizado en las montañas meridionales de PNG. Muchos de los encuestados consideran que el porte de un arma de fuego es algo completamente legítimo. Más del 60% de los encuestados comprarían un arma de fuego si pudieran, y más del 30% estaría dispuesto a comprar o pedir prestada un arma.
- <sup>33</sup> La expresión “wantok” (del inglés *one talk*) en Pidgin Melanesio quiere decir literalmente “alguien que habla el mismo idioma”. En el lenguaje corriente, esta expresión denota las obligaciones que existen entre miembros de una misma familia o de un mismo clan o tribu, así como otras formas menos estrictas de asociación (Dinnen, 1997, p. 13).
- <sup>34</sup> Esta parte sobre las Islas Salomón se fundamenta en el trabajo de Nelson y Muggah (2004), y Muggah (2004), salvo que se indique lo contrario.
- <sup>35</sup> En términos bastantes simplistas, se puede describir a los malaitanos como una sociedad generalmente patrilineal y a los gualeses como una sociedad matrilineal. Uno de los principales problemas entre los residentes de Guadalcanal consistía en que en el caso de los matrimonios entre ambos grupos, los malaitanos estaban adquiriendo la supuesta propiedad de los gualeses y por consiguiente, estaban atrayendo a sus familias y consolidando su derecho, por uso y costumbre, de residencia.
- <sup>36</sup> Ver, por ejemplo, LeBrun y Muggah (2005) para un panorama general de las ‘percepciones comunitarias’ de la inseguridad en las zonas rurales de las islas del Pacífico Sur.
- <sup>37</sup> El PMC fue rebautizado Consejo Nacional por la Paz (NPC) en 2002.
- <sup>38</sup> Ver, por ejemplo, Hemenway (2004), Cook y Ludwig (2000), y *Small Arms Survey* (2004, pp. 173–211).
- <sup>39</sup> El párrafo 3 del *Programa* resalta lo siguiente: ‘Preocupados también por las consecuencias que la pobreza y el subdesarrollo pueden tener para el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos’ (ONU, 2001).
- <sup>40</sup> Los programas sobre las armas pequeñas fueron recientemente agregados a la lista de gastos relacionados con los conflictos, la promoción de la paz y la seguridad que pueden ser incluidos en el programa del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. Las directivas del CAD sobre armas pequeñas incluyen medidas para controlar tanto la oferta como la demanda (OCDE, 2005).
- <sup>41</sup> Estos procesos tienen como objetivo modificar la identidad e imagen de sí mismo de las personas expuestas a conflictos violentos, abusos, injusticia y discriminación étnica, ya sean víctimas, victimarios o ambos.
- <sup>42</sup> En su discurso ante la BMS de 2005 sobre el impacto de las armas pequeñas, la inter-agencia de las Naciones Unidas “Mecanismo de Acción para la Coordinación sobre Armas Pequeñas” (CASA) afirma lo siguiente en relación con la necesidad de emprender ‘trabajos de investigación orientados hacia la acción’: ‘La documentación y evaluación exactas de las estrategias de prevención de la violencia, a través de trabajos de investigación orientados hacia la acción, podrían aportar datos básicos esenciales para identificar las mejores prácticas y orientar la elaboración de políticas en los estados afectados y los países afectados. Es necesario ampliar nuestros conocimientos en esta área y establecer un inventario de “lecciones aprendidas”. La investigación orientada hacia la acción otorga gran importancia no sólo a las estrategias necesarias, sino también al análisis sistemático de los efectos de dichas estrategias. Por lo tanto, este tipo de investigación constituye un mecanismo ideal

---

para que los estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil puedan llegar a conclusiones y políticas apropiadas para el futuro' (CASA, 2005, p. 6).

<sup>43</sup> Por ejemplo, es importante otorgar mayor importancia y apoyo a la dimensión de 'reintegración' de las estrategias de DDR, que aun estando estrechamente relacionada con la demanda durante los períodos post-conflicto, sigue siendo la menos desarrollada hasta ahora.