

RED CENTROAMERICANA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD HUMANA



Esta es una publicación de IEPADES
en el marco del Proyecto
*Abordando el problema del tráfico ilícito
de armas desde una perspectiva regional*



Guatemala, Julio 2006

Apoyado por Gobierno de Finlandia

IEPADES
www.iepades.org

REDCEPAZ
www.redcepaz.org

Proyecto
Abordando el problema del tráfico ilícito de armas
desde una perspectiva regional

Armas pequeñas y desarrollo en sociedades post conflicto

Carmen Rosa de León-Escribano

Cuaderno No. 6

Contenido

Presentación	7
I. Introducción	9
II. Seguridad y desarrollo en el período de transición	13
III. Armas pequeñas y desarrollo	28
Notas	41

Presentación

El 29 de diciembre de 1996 se firmó la paz en Guatemala después de 36 años de confrontación interna. A partir de ese momento comienza el proceso de construcción de una sociedad sobre la base de la equidad y la justicia. Sin embargo el camino no es fácil y en la transición han surgido nuevos riesgos que amenazan el establecimiento de una paz firme y duradera. Guatemala comparte con el resto de la región centroamericana, pero sobre todo con El Salvador y Honduras, una serie de características similares, tanto en el ámbito de la Reforma al Sector Seguridad, como en la coincidencia y coordinación de respuestas que se dan por parte de los gobiernos para enfrentar los problemas que surgen en la esfera económica, social y de seguridad.

Planteamos en este documento, que los procesos de paz no siempre son suficientes si éstos se dan en sociedades con cierto grado de institucionalización, pero graves carencias sociales y económicas. Y sobre todo nos interesa destacar el papel que la proliferación de armas de fuego en posesión de particulares, juega en la agudización de la pobreza y en la ingobernabilidad, en sociedades post conflicto.

Es en este contexto, que nos hemos reunido una serie de organizaciones de la región centroamericana, de las cuales forma parte IEPADES, para afrontar en forma coordinada y con una visión de conjunto, la problemática de la reforma al sector seguridad y la gobernabilidad desde una perspectiva regional. La proliferación de armas en nuestros países y sus efectos en la población y autoridades de frontera, ocupa un eje de trabajo de la Red tanto desde la práctica comunitaria como desde la incidencia en la política pública. Esperamos que este documento pueda servir de insumo para el debate de la vinculación cada vez más estrecha entre la proliferación de armas, la inseguridad y la pobreza.

Carmen Rosa de León-Escribano
Guatemala, julio de 2006

I. Introducción

Centroamérica se debate, después de varios procesos de paz, en la búsqueda la consolidación de la democracia, la gobernabilidad y la paz. Cada vez más los fenómenos nacionales trascienden las fronteras y se convierten en problemáticas comunes para la mayor parte de los países vecinos. La región está flanqueada por diversidad de conflictos, además de los propios producidos por los cambios de modelos de seguridad y desarrollo, Centroamérica también tiene que lidiar con su posición geográfica como canal de paso hacia Colombia y hacia México y Estados Unidos.

La droga, el crimen organizado, las armas y municiones, los emigrantes, todos pasan por ese gran corredor en que se ha convertido la región. Para todo ese tráfico de mercancías y personas, la debilidad institucional de los países, algunos en etapa post-conflicto y otros en la consolidación de reformas al estado, es una ventaja. El problema del creciente armamentismo va ligado al deterioro de la seguridad ciudadana, la debilidad de las policías, la ausencia de una política más cooperativa entre los estados y a la falta de priorización de los gobiernos en el tema de la seguridad.

A pesar que la proliferación de armas y el incremento de muertes en la región por armas de fuego es una tendencia ascendente, ni los gobiernos ni la sociedad civil perciben el combate a este problema como una prioridad. Las armas ligeras están ligadas a todos los problemas de seguridad de los países. En el ámbito interno desde las pandillas juveniles, la delincuencia común y el crimen organizado, pasando por el crecimiento acelerado de las empresas privadas de seguridad. En el ámbito externo, el tráfico ilícito de drogas, contrabando y flujo de personas, va acompañado también de las armas. Los conflictos abiertos que flanquean la región favorecen a su vez, el acceso, compra y mercadeo de todo tipo de armamento.

El tráfico ilícito de armas es uno de los más perniciosos porque atenta contra la inestabilidad de los gobiernos, sea porque alimentan grupos irregulares o porque convierten la inseguridad ciudadana en un tema de descontento social permanente. A nivel continental este problema genera un foco de inestabilidad latente que puede derivar en conflictos internos o fronterizos.

El uso, portación, difusión y comercio internacional de armas de fuego es un fenómeno complejo y violento, que afecta cada uno de los niveles de desarrollo de nuestras sociedades Centroamericanas. *“Como instrumentos de la violencia, hay indicios claros de que las armas pequeñas contribuyen a la destrucción humana y social, a la vez que ponen en peligro los derechos humanos y el estado de derecho y socavan la estabilidad política y el desarrollo económico.”*ⁱ

La violencia en la región centroamericana, no se da por sí misma, ni de manera aislada. La violencia es, en esencia, producto de una cultura política, histórica y socialmente determinada, que atribuye a su aplicación ventajas sobre otras formas de relación de conflicto, como podrían ser la negociación o la aplicación formal de la justicia. Una sociedad que se ha enfrentado a la guerra interna, es una sociedad fragmentada y dividida por el temor y la desconfianza generada de la situación del conflicto. Una sociedad que sale de la guerra tiene como práctica resolver sus problemas por la vía violenta, tanto en el ámbito familiar, como en el comunitario y nacional.

Una característica de los conflictos vividos en la región centroamericana, es el involucramiento de la población en el enfrentamiento directo, bien como grupos de población de apoyo a los grupos guerrilleros, bien como paramilitares organizados por el ejército.

Esta situación genera una forma de afrontar los problemas sociales, donde se privilegia como finalidad, acabar con el enemigo. No dialogar ni buscar soluciones alternativas. Esta conducta compartida por los diferentes sectores de una sociedad, crea una práctica de violencia cotidiana que se constituye en el gran valladar para la consolidación los procesos de paz. Los acuerdos alcanzados en la región entre gobiernos y fuerzas insurgentes, orientados a construir sociedades democráticas y pacíficas, chocan en el proceso de implementación, con sociedades confrontadas, desunidas, sin visión compartida de nación y donde el más fuerte siempre tiene la razón.

En este ambiente, la población asocia la idea de posesión de armas a seguridad. El uso de armas es algo cotidiano para todas aquellas personas que se vieron implicadas directamente en el conflicto. Grandes porcentajes de la población adulta sirvieron en las filas de los ejércitos, de las guerrillas o de los

paramilitares. Todos ellos saben manejar armas y se acostumbraron a ellas. Si a esto unimos la facilidad y alcance que se tiene para adquirirlas, sobre todas aquellas que quedaron circulando después de finalizado el conflicto, encontramos una sociedad armada y acostumbrada a creer que salvaguarda su seguridad por medio de las armas.

En el momento de la desmovilización muchas veces se pone más atención al desarme de los ejércitos combatientes o de las guerrillas, que a la población que colaboró con alguno de ellos. Los grupos poblacionales organizados y estructurados para el combate se quedan con el entrenamiento, costumbre, organización y armas, pero sin conducción y control. En ese momento, el criterio para el uso del arma se convierte en una decisión individual.ⁱⁱ Es fácil caer en la tentación de utilizar las armas para beneficio propio, solos o en pandillas. Eso hace de fundamental importancia el proceso de reinserción de los ex combatientes, no sólo desde la perspectiva laboral, sino también de la reconversión del pensamiento y las formas de participación en una sociedad democrática. De no hacerse, se constituyen en problemas latentes para la gobernabilidad y la democracia en los escenarios post-conflicto.ⁱⁱⁱ

Según estudiosos de la región^{iv}, sin incluir los inventarios de armas pequeñas y ligeras de las fuerzas militares y de seguridad pública, hay más de dos millones de armas de fuego circulando en el istmo centroamericano. Si se contaran todas las armas de fuego, morteros y lanzagranadas de estas instituciones de gobierno, seguramente la cifra se acercaría a cuatro millones.

Además de altas tasas de homicidios, otros efectos de la proliferación de armas pequeñas en manos de particulares, son la violencia social, la delincuencia común y organizada, la proliferación de empresas privadas de seguridad frente a la dificultad de desarrollar plenamente las nuevas instituciones policiales en formación. En la mayor parte de los países, las empresas privadas triplican en número de efectivos a las fuerzas policiales. En este escenario de reestructuración de la institucionalidad democrática y cambios en el desarrollo de los países post-conflicto, la proliferación de las armas pequeñas se convierte en una amenaza potencial para la gobernabilidad y la consolidación de la paz y la democracia, así como para alcanzar en materia de desarrollo, las metas del milenio.

A una década de firmar la paz en la región centroamericana, las caudas institucionales, políticas y sociales no permiten a los países salir de la situación de post conflicto. En el marco de la reforma al sector seguridad, la institucionalidad parece no tener capacidad de responder para frenar los altos índices de

inseguridad. Las tensiones regionales y continentales también inciden en procesos incompletos de reformas a la seguridad, e incluso provoca retroceso en las mismas. Por otra parte, las carencias sociales y económicas estructurales no parecen haber sido satisfechas en un escenario que tiende a agudizar la inequidad y la injusticia. Se da un círculo vicioso entre inseguridad y pobreza, donde una se convierte en detonante de la otra. En ese contexto, las armas en manos de civiles se convierten en un obstáculo para la gobernabilidad y sobre todo, para que las sociedades que construyeron a fuerza de vidas y sacrificio la posibilidad de firmar la paz, puedan consolidar un pleno desarrollo a todos los niveles, basado en la inclusión, la equidad y la justicia, con libertad.

II. Seguridad y desarrollo en el período de la transición

Los conflictos armados suelen causar daños devastadores para una sociedad. Si el origen primero del conflicto es la demanda de satisfactores en sociedades desiguales, al finalizar el mismo, encontraremos que las causas originales siguen no sólo permaneciendo intactas sino seguramente se agudizarán en los años posteriores. En el caso de Guatemala, diez años después de la firma de la paz, mueren violentamente más guatemaltecos y guatemaltecas diariamente que durante los años de conflicto armado interno.

Lo anterior nos lleva a repensar los procesos de pacificación y la tesis de construcción de la democracia a través de mesas de negociación y acuerdos de paz. A la vista de los resultados en la región centroamericana, es innegable que si bien la firma de la paz reimpulsó el crecimiento económico para algunos sectores, hasta hoy no ha resuelto los grandes problemas de inequidad e injusticia, sino más bien, los ha incrementado. A lo anterior se une un clima de inseguridad que no deja fuera a ningún sector social y que hoy por hoy se está convirtiendo en la gran amenaza a la inversión y al desarrollo.

Naciones Unidas ha diseñado metodologías para la negociación de los conflictos armados entre países y regiones, así como, ha logrado finalizar conflictos internos de larga duración. Por ello, cuando vemos que estos esfuerzos que inicialmente lograron grandes resultados se ven disminuidos por los aparentes retrocesos a lo interno de los países, no queda más que analizar algunas de las posibles causas. En el caso centroamericano podemos centrarlas en dos ejes principales: el deterioro de la seguridad ciudadana y el incremento de la inequidad social y económica. Lo paradójico es que los conflictos vividos tuvieron como demanda, por un lado, parar la violencia que el mismo Estado ejercía contra los ciudadanos y por otro, mejorar los niveles de desigualdad, pobreza y exclusión en que se encontraban sumidos grandes sectores de la población.

Modelo de Seguridad y Reforma al Sector Seguridad: factores internos

En el ámbito de la seguridad ciudadana, es necesario tomar en cuenta que muchas veces, los procesos de transformación del modelo de seguridad que plantean los acuerdos de paz, no siempre pueden darse en el corto plazo. En el caso de la región centroamericana se ha transitado desde un modelo basado en la llamada Doctrina de Seguridad Nacional a uno que se basa en la concepción Humana de la Seguridad o Seguridad Democrática. La característica básica de la primera concepción se resumía en el enfoque impuesto por Estados Unidos en la región, en que se identificaba a cualquier persona o grupo que fuera sospechoso de coincidir con las ideas del comunismo, como el enemigo interno. Lo anterior llevaba a utilizar los recursos del estado centrado en las instituciones armadas para enfrentar, atacar y eliminar a ese posible enemigo. Ello implicaba un Estado militarizado, vertical, autoritario, excluyente, cuyas relaciones con el ciudadano se basaban en el temor y la represión como mecanismos de control y disuasión.

Al borde de la finalización de la guerra fría se impulsan dentro de la región acuerdos y procesos^v orientados por la noción de la seguridad como la base para la consecución del desarrollo. Se acuñan en forma casi simultánea los conceptos de *seguridad democrática*^{vi} incorporando el respeto a los derechos humanos y el combate a la pobreza como elementos vinculados a la misma, y el de *seguridad humana* lanzado por Naciones Unidas. Estas nuevas dimensiones de la seguridad se reflejan en los Acuerdos de Paz de El Salvador y Guatemala, así como, en los procesos de Reforma al Sector Seguridad (RSS) de los países de la región.

Este cambio de concepto en materia de seguridad implica una nueva forma de pensar y hacer la seguridad desde la perspectiva de un Estado incluyente, centrado en garantizar los derechos básicos a su población y en prevenir, que desarrolla la participación como mecanismo de relacionamiento con la sociedad. Estos principios seguidos en la RSS en situaciones post conflicto, producen fundamentalmente decisiones en torno a la separación de funciones entre las fuerzas armadas y la policiales; creación de un nuevo cuerpo policial, reformas en el sistema de administración de justicia y fortalecimiento del poder civil en materia de seguridad.

Sin embargo, los cambios de modelo implican igualmente cambios en la institucionalidad de la seguridad. En los casos de conflictos de larga duración, se trata de modificar y transformar no sólo la orgánica de las instituciones policiales. También deben cambiarse formas de relación con la sociedad, procedimientos y actitudes, así como, adquirirse nuevos patrones de conducta y conocimientos. Ello con personas e instituciones que han desarrollado patrones violentos y autoritarios para enfrentar el conflicto en el pasado. Se da entonces un proceso de transición en que se pide a las fuerzas encargadas de la seguridad que se transformen integralmente para adecuarse al nuevo modelo, pero que en la práctica, siguen respondiendo desde lo adquirido y aprendido en el modelo anterior de seguridad. El resultado se refleja en crisis institucionales, donde por un lado se promulga una nueva doctrina basada en la prevención. Y por otro, frente a la creciente demanda de seguridad, las autoridades suelen responder con violencia y represión, volviendo a caer en las expresiones y actuaciones del pasado reciente.

En los procesos post conflicto los modelos conviven y se confrontan tanto al interior de las instituciones como en el resto de la sociedad. Sobre todo las guerras internas prolongadas producen poblaciones que enfrentan la conflictividad con respuestas basadas en la violencia y el ejercicio desproporcionado de la fuerza, cayendo como expresión más inhumana, en la práctica del linchamiento que se da en algunas sociedades en proceso de transición. En forma generalizada la población asocia el concepto de seguridad con el de uso de la fuerza y con la coartación de libertades, tanto propias, como para los demás, queriendo buscar en la penalización jurídica y en la represión, respuestas a la inseguridad.

La actuación durante el conflicto armado de las fuerzas de seguridad y defensa producen en la mayoría de los casos, un rechazo por parte de la población afectada. Si a esto se le suma la tendencia al incremento de la inseguridad en los países post conflicto y el dificultoso proceso de transición institucional, el resultado es la pérdida de credibilidad en las mismas. Este descrédito alcanza en un primer lugar a la policía y atraviesa transversalmente a los órganos encargados de la investigación y aplicación de las leyes, llevando paulatinamente a la población, a perder la confianza en la administración de justicia. Reforzando en

esta forma la tendencia a resolver en forma violenta los conflictos al margen del Estado de Derecho, debilitando el proceso de fortalecimiento de la democracia y poniendo en riesgo la gobernabilidad.

El círculo de la inseguridad y pobreza

El segundo eje de causas originarias del conflicto que tienden a no ser resueltos en los procesos posteriores a la paz, están relacionados con los problemas estructurales de exclusión social, política y económica. El desencanto de los pueblos que no obtienen los beneficios que esperaban, termina exacerbando las protestas y las demandas de los movimientos sociales. En el contexto de respuestas todavía represivas por parte de las autoridades y frente a la ausencia de políticas públicas de largo alcance que prioricen en forma efectiva el combate a la inequidad y la pobreza, las demandas sociales tienden a convertirse en “amenazas” a la seguridad, provocando la “seguritización”^{vii} de la agenda del desarrollo.

Los procesos de post conflicto en países con bajos índices de desarrollo tienden a convertirse en círculos viciosos, dónde una década o más después de la firma de los acuerdos de paz encontramos algunas de las siguientes características:

- Altos niveles de inseguridad
 - Institucionalidad débil
 - Ausencia de políticas públicas de largo alcance
 - Sistema volátil^{viii} de partidos políticos que representan intereses de grupos y sectores, sin visión de Estado
 - Sectores empresariales que propugnan por la reducción del Estado y la reducción del pago de impuestos
 - Altos índices de pobreza y pobreza extrema
 - Incremento de la inequidad
 - Exclusión del sistema de grandes grupos sociales o culturales
 - Dependencia de la cooperación internacional para proyectos orientados a fortalecer los servicios sociales
-

- Incremento de los gastos en seguridad dentro de una orientación represiva
- Colapso del sistema de justicia por ausencia de investigación y saturación de las cárceles,
- Gran porcentaje de jóvenes fuera del sistema escolar formal
- Sistema económico excluyente en el que no crece la oferta laboral
- Alta proporción de economía informal
- Reposicionamiento de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad ciudadana

La rigidez de la conformación de los sistemas económicos y la incapacidad del Estado de proveer los servicios básicos a la población, se reflejan en la ausencia de un crecimiento económico equitativo y en un alejamiento entre quienes acumulan cada vez más capital y quiénes ingresan cada día a la categoría de pobreza extrema. Este proceso excluyente en el caso de Centroamérica encuentra como salida para la ausencia de generación de empleo, la emigración. No es casualidad que el 25% de la población centroamericana se encuentre viviendo, la mayor parte de veces en forma ilegal, en Estados Unidos.

Según el ILANUD^{ix} existen seis correlaciones entre la situación social y económica y el incremento de la delincuencia en un país. Entre ellas están:

- Niveles de población joven
- Población joven fuera del sistema educativo formal
- Niveles bajos de generación de empleo
- Mayores niveles de inequidad
- Bajo nivel de consumo
- Grado de urbanización

Sí estas correlaciones se cruzan con las condiciones anteriormente mencionadas de los países en transición o post conflicto, el resultado refleja los niveles de ingobernabilidad que se alcanzarán en el futuro, en un escenario que no parece sino complicarse y convertirse poco a poco en una situación de pre conflicto.

Por un lado, vemos que se genera una tendencia de debilitamiento institucional, ausencia de políticas públicas y repuestas coyunturales y represivas en el combate a la inseguridad creciente. Por otra, grandes grupos de población con necesidades insatisfechas que no encuentran mecanismos para canalizar sus demandas; masas de jóvenes que no encuentran educación ni empleo, que

tienden a agruparse para delinquir. Frente a esto, un estado sin capacidad económica para responder a las peticiones; ausencia de la inversión por la inseguridad creciente y la ausencia de normas legales fuertes y respetadas; que va a responder a las dinámicas sociales a través del uso de las policías en transformación con ambivalencia entre la doctrina de prevención y la política de represión de las autoridades.

El resultado, grandes dosis de ingobernabilidad y un colapso del sistema que no puede resolver ni la seguridad (ya que no se invierte en prevención, sino en medios para la represión) ni las demandas sociales. Esto en el vacío que genera el sistema inmaduro de partidos políticos que no cumplen con el papel de intermediación entre la población y el Gobierno y que por su naturaleza representan grupos de interés. Los partidos se transforman en vehículos que desaparecerán después de cada elección, por lo que la visión de largo plazo no está presente. Los recursos se incrementan para paliar lo coyuntural (tanto en seguridad como en infraestructura social) y se abandona la transformación estructural por requerir de más tiempo. Todo esto desemboca en un círculo vicioso de más pobreza y más inseguridad.

Modelo de Seguridad y Reforma al Sector Seguridad: factores externos

Agregándose a esta problemática aparecen también factores externos que afectan la consolidación de la democracia. El crimen organizado y transnacional encuentra en los estados débiles en transición, elementos que favorecen su inserción y enquistamiento en las estructuras burocráticas, convirtiéndose en parte misma de la administración pública. La desmovilización y transformación posterior de las fuerzas de seguridad que han centralizado el poder y los mecanismos de información del estado, facilita a ex miembros de las mismas montar estructuras paralelas aprovechando las redes de informantes y colaboradores. Igualmente, se utilizan tácticas desarrolladas durante la guerra, llevando en ocasiones a sitiar literalmente sectores urbanos o rurales, donde no pueden ingresar las fuerzas de seguridad del estado.

Para posibilitar las operaciones de estas estructuras criminales es necesario inmovilizar al aparato de justicia, generando igualmente al interior del sistema,

redes de impunidad. Esa es una de las razones por las cuáles la población tiende a perder la credibilidad en la obtención de justicia por las vías legales y se siente indefensa frente a la criminalidad organizada. Esto sumado a una policía que no logra remontar la consolidación de la nueva institucionalidad.

En este contexto, los países centroamericanos tienen que enfrentar una nueva problemática a raíz del 11 de septiembre del 2001 y la reconversión de la política exterior de seguridad de los Estados Unidos. La “*Alianza Para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte*” se crea en marzo del 2005 y plantea una serie de acciones coordinadas entre Canadá, México y Estados Unidos. Los temas van desde atención a desastres, vigilancia de fronteras hasta agendas económicas conjuntas. Esta alianza, cuyos presidentes y primer ministro se reúnen año con año, traslada la frontera del norte a Guatemala y por ende, al resto de la región centroamericana. De ahí que no sean extraordinarios los cambios en materia de reforma al sector seguridad que se producen en los últimos cinco años en el ámbito de la seguridad sub regional y hemisférica.

Dentro de los principales efectos tenemos:

- Retorno al fortalecimiento de los ejércitos a la seguridad ciudadana en detrimento de las fuerzas policiales civiles
 - Se vuelve a la concepción del enemigo interno
 - Endurecimiento de las políticas migratorias
 - Consideración como amenaza de los conflictos étnicos, diferentes concepciones de la integridad territorial, diferencias socioculturales, religiosas, económicas, lingüísticas y políticas.
 - Privilegio de las formas represivas de actuación para contener el descontento y combatir la delincuencia, por encima del diálogo y la prevención.
 - Las acciones son preferentemente estatales cerrando los mecanismos de participación de la sociedad civil.
 - Debilitamiento del marco democrático y de la vigencia de los derechos humanos, volviendo a las tesis de la seguridad nacional.
 - Reconformación de los ejércitos y las policías de la región centroamericana con una visión de ejércitos y cuerpos regionales.
 - Problemas sociales como el de las pandillas juveniles se convierten en amenazas equiparadas con el terrorismo y el narcotráfico.
-

En resumen, los avances en materia de una RSS en el nuevo contexto de fortalecimiento de la democracia que se produce después de la firma de la paz, se ven contrarrestados por este enfoque de la seguridad regional que se convierte en un retroceso. Esto sin contar con que, dentro de la separación de funciones que se había establecido tanto en los Acuerdos de Paz de El Salvador y Guatemala, como la RSS que se dio por procesos políticos en Honduras y Nicaragua, los ejércitos promovieron libros blancos de defensa y nuevas doctrinas. Es una paradoja que las actuaciones que hoy tienen en seguridad ciudadana apoyados por el Comando Sur de las fuerzas armadas norteamericanas, contradicen las funciones y misiones establecidas en sus propias planificaciones.

Nuevos Problemas

El nuevo escenario de la seguridad en los países post conflicto de Centroamérica, también incorporan elementos que han surgido en los últimos años. Se pueden destacar tres principalmente: el surgimiento y crecimiento de las empresas privadas de seguridad; el papel que juegan las pandillas juveniles sobre todo en Guatemala, El Salvador y Honduras y la proliferación de armas pequeñas que se da también en esos países. Estos tres fenómenos están íntimamente asociados entre sí y condicionan el acceso a esa seguridad y paz tan esperadas por las poblaciones centroamericanas.

Las empresas privadas de seguridad han crecido a nivel de la región hasta cuadruplicar en algunos casos, las fuerzas policiales, y duplicar a las fuerzas armadas y de seguridad juntas. Marcos legales laxos; ausencia de requerimientos mínimos de capacitación; ausencia de entrenamiento y pocos o inexistentes controles hacen de estas empresas elementos de distorsión de la seguridad ciudadana. Por un lado presuponen un mecanismo de control poblacional no regido bajo el marco de la auditoría social y las acciones centrales de las autoridades. Por otro, no son más que la constatación de la incapacidad del Estado de brindar la seguridad a toda la sociedad y una expresión más de la inequidad en los países, ya que sólo la tienen quienes pueden pagarla.

La privatización de la seguridad no sólo se evidencia en el uso de recursos humanos, sino también en la inversión en tecnología e incluso en investigación y negociación con secuestradores. En el negocio de la seguridad privada se encuentra vinculaciones con ex miembros de las fuerzas de seguridad del Estado, quienes están involucrados también en la importación y comercialización de armas de fuego, llegando a manejar arsenales mayores que la misma policía. Esto en un contexto de poco control y de poca regulación, donde personas individuales son contratadas con todo y su arma de fuego, o simplemente se da la rotación permanente de las armas, propicia que muchas de ellas pasen al mercado negro. No son pocos los casos en la región en que miembros de las empresas de seguridad han agredido e incluso dado muerte a otros ciudadanos, evidenciando la falta de tecnificación y aprendizaje del uso proporcional de la fuerza o del mismo manejo del arma.

Las pandillas juveniles, reflejo de la ausencia de políticas concretas para la atención a los jóvenes, es un problema que quiere ser convertido en amenaza para la seguridad del estado, otorgando la responsabilidad de su combate a las fuerzas armadas de la región. Este fenómeno ha sido estudiado ampliamente desde sus efectos y posibles causas, todas asociadas a la ausencia de un marco de desarrollo con énfasis en educación y generación de empleo. Pero todavía falta un análisis más orientado a reconocer los códigos internos de los grupos, así como trabajar sobre las motivaciones e identificación que los jóvenes desarrollan a través de las redes que construyen. A nivel de las fuerzas policiales y de seguridad, no existe una definición del concepto de pandilla y tampoco, se categoriza las diferentes modalidades de agrupaciones juveniles. Ese desconocimiento de la problemática provoca la criminalización general de los jóvenes, desarrollando prácticas que atentan contra los derechos humanos y el derecho de expresión y libre circulación.

Hay que reconocer que parte de esos grupos sí establecen redes regionales y transnacionales, asociadas al crimen organizado, a los tráficos ilícitos, sean éstos de personas, armas, o droga. Esos son los conocidos como “maras”, cuyo origen se encuentra en las calles de los barrios sub urbanos de varias ciudades de los Estados Unidos. Pandillas formadas por los hijos de los emigrantes latinos, que se ven deportados a sus países por delitos menores y una vez en la región se organizan, tanto nacional como regionalmente y como parte de sus actividades se articulan con las bandas de crimen organizado, facilitando el paso de ilícitos. Son

grupos complejos que establecen jerarquías y lealtades; defienden un territorio; se identifican con la organización a través de un discurso que raya en lo ideológico y hasta religioso y su fuerza principal reside en el uso de armas, el control territorial y el miedo. El fenómeno está llegando en una tercera ola, a países europeos con índices altos de inmigración latinoamericana. En una sociedad en transición, dónde los valores han sido perdidos después de una confrontación armada; donde los niveles de pobreza y falta de educación golpean sobre todo a los jóvenes; dónde la familia desintegrada se convierte en parte del proceso urbano; los niños se ven expulsados a las calles y tarde o temprano tendrán que buscar la cobertura de un grupo que los defienda y con cuyos miembros se sientan identificados, a pesar de todos los costos que ello implica.

Frente al crecimiento que este fenómeno tiene, la política regional promovida por Estados Unidos incorpora el fenómeno de las maras a las amenazas a la seguridad regional, por lo que ha impulsado la participación de los ejércitos de la región para el combate a las pandillas. Esta decisión no sólo vuelve a levantar la tesis del enemigo interno, sino que le da visos de transregionalidad y sitúa la resolución de la problemática dentro de un ámbito militar y de combate contra grupos insurgentes. Lo anterior a pesar de que la política de mano dura contra las maras experimentada por Honduras y El Salvador han fracasado al no disminuir, sino incrementar la violencia del fenómeno. Ahora mientras las instituciones policiales retoman la visión de prevención en coordinación con las instancias educativas y económicas de los estados, los ejércitos centroamericanos se unen para dar una respuesta militar a una compleja problemática delincriminal producto de la exclusión y la inequidad.

América Latina es el continente en el cual mueren más personas por armas de fuego sin estar asociadas a conflictos armados. Eso quiere decir que la mayor parte de quiénes las utilizan en el continente, son civiles. Casi el 70 % de los muertos son jóvenes entre 15 y 19 años^x. Hoy se mueren más centroamericanos y centroamericanas diariamente por las armas de fuego en la etapa de la paz, que durante los conflictos armados ocurridos en la región.

Una de las principales causas del alto grado de homicidios en la región es la **alta disponibilidad de armas pequeñas**. Si en el pasado eran las transacciones entre estados las que constituían la mayor parte del volumen del armamento que entraba legalmente, sumado a los arsenales de los grupos guerrilleros, hoy día, la

característica de este fenómeno en el post conflicto es el hecho de que dichas transferencias han sido reemplazadas por ventas comerciales entre actores privados. Las armas de fuego son las causantes del 80% de las muertes en la región centroamericana, indistintamente del número de homicidios que ocurren. Guatemala, El Salvador y Honduras son los que ostentan el mayor índice de homicidios por armas de fuego de la región.

Índice de muertes por cada 100,000 habitantes ^{xi}					
País	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
índice	55.66	50.36	46.7	12.24	7.45

Porcentaje de homicidios por armas de fuego ^{xii}					
País	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
índice	81%	76%	76%	56%	58%

Muertes violentas producidas por armas de fuego ^{xiii}					
País	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
2003	3,453	1,697	2,500	nd	156
2004	3,643	2,031	2,346	nd	164

La región centroamericana ha sido y es, geoestratégicamente, canal de paso hacia el norte y sur. Cada vez más el trueque se convierte en la forma rápida de hacer transacciones ilícitas, por lo que las armas y municiones también constituyen ahora, una moneda de pago frecuente. Estas armas tienden a rotar constantemente, teniéndose casos en los que han cambiado de manos y país. De ahí que el fenómeno creciente de la recirculación de armas es uno de los obstáculos para el rastreo y la investigación de los delitos cometidos en el ámbito nacional de los países. El arsenal que circula por Centroamérica incluye armas y municiones ilícitas, armas legalmente registradas robadas a sus dueños

originales, armas y municiones legales trasladadas al mercado negro y armas desviadas de inventarios estatales. Las armas que matan hoy día a un promedio de 30 centroamericanos diariamente ingresan al mercado ilícito en las siguientes formas, además de las anteriormente expuestas:

- Armas después del conflicto que no se entregaron en su totalidad durante los procesos de DDR
- Armas y municiones provenientes o demandadas por otros países en conflicto en la región
- Armas y municiones para uso del crimen organizado
- Tráfico ilícito a pequeña escala a través de las fronteras
- Producción de armas hechas
- Débiles controles al comercio, tenencia y portación
- Escaso control de inventarios de las armas en manos de las fuerzas de seguridad del estado
- Alta rotación de armamento al interior de las empresas privadas de seguridad
- Marcos legales permisivos y obsoletos

Según la Organización Mundial de la Salud hay tres factores que influyen en la utilización de las armas pequeñas: disponibilidad, variedad y normas culturales para su uso. En los países post conflicto encontramos las tres variables. Disponibilidad por el mismo conflicto y sus remanentes; variedad porque circulan armas de diferentes grupos así como de las fuerzas desmovilizadas y después de permanecer varios años inmersos en el conflicto, las poblaciones aprenden a resolver con violencia los problemas, desde los familiares hasta los accidentes de tráfico.

Existe aproximadamente un millón de armas legalmente registradas en Centroamérica y diferentes fuentes calculan más de dos millones no registradas. Se cree que hay con todo y los materiales militares y de fuerzas de seguridad, casi cuatro millones de armas en la región.

Además de la cantidad de armas que se han ido acumulando en la región centroamericana, debe contarse con su papel de pasillo hacia el norte y sur, además de su cercanía al Caribe. Esa zona se convierte en un gran espacio de flujos de armas que se rotan, truecan y circulan ilícitamente, tanto para el uso de particulares, como para grupos insurgentes, paramilitares, pandillas y crimen organizado.

Número de armas legales y licencias de portación ^{xiv}					
País	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Armas registradas	253,514	149,719	151,003	90,133	148,000
Licencias de portación	34,200	149,719	151,003	83,035	43,241

Estimaciones de armas ilícitas en Centroamérica ^{xv}					
País	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Armas ilegales	800,000	280,000	650,000	160,000	97,000

Esta zona cuenta principalmente con fronteras marítimas, la mayor parte de las veces con poca capacidad de los gobiernos de poder cubrir la vigilancia de sus costas y mar adentro se vuelve casi imposible hacerlo. Por otra parte, las fronteras terrestres son altamente porosas y mal marcadas y su extensión no permite una real cobertura por las autoridades. En este escenario de una demanda permanente de armas y rotación de las mismas la connivencia de empresas comercializadoras y funcionarios corruptos convierte a Centroamérica en una de las regiones con más civiles armados del mundo.

Partidos políticos y parlamentos

En el proceso de transición posterior a la finalización de la confrontación armada interna, el sistema de partidos políticos de los países centroamericanos en guerra, se modificó. Durante el conflicto o previo a él encontramos escenarios con partidos políticos mayoritarios en el congreso que

apoyan la política contrainsurgente del ejército, que servían de vehículo para que los militares asumieran no sólo el poder militar sino también, el poder político, por una parte. Por otra, representaciones políticas de oposición que se encontraban sujetas a la persecución y sospecha y cuya labor parlamentaria era en minoría pero que planteaba debates sobre las políticas públicas de forma permanente. Fuera del sistema político formal se encontraban los grupos guerrilleros que buscaban el cambio por la vía armada.

Alcanzada la paz, pueden observarse dos escenarios:

- Uno en el que las fuerzas políticas anteriores al conflicto se reagrupan. El partido que sirvió de apoyo al régimen militar se transforma y unifica al empresariado y a los sectores conservadores y la anterior guerrilla se convierte en el principal partido político de oposición. En este esquema, la polarización política es alta y tiende a disminuir el peso de los partidos políticos de centro, hasta hacerlos casi desaparecer en algunas etapas electorales. En este escenario, el sistema de partidos es fuerte pero el acuerdo político se dificulta.
- En el otro, se tiende a la desideologización de todo el sistema político, en parte motivado por el debilitamiento sistemático del poder civil y político que formó parte del discurso contrainsurgente del ejército con la intención de sustituir la autoridad civil por la militar en las zonas de guerra, al igual que lo hizo con el aparato del Estado. En este escenario, la guerrilla se transforma en partido político pero después de las primeras elecciones, se fracciona. Recién se empiezan a formar algunos partidos que han trascendido tres períodos electorales y han hecho gobierno. Estos se dividen entre los que representan los intereses de sectores del empresariado y otros alrededor de figuras militares. Paulatinamente van desapareciendo los partidos políticos que funcionaron antes y durante la etapa de confrontación armada para dar paso a formaciones políticas que se anuncian sin ideología y cuyo tiempo de sobrevivencia escasamente dura el período electoral. Lo anterior hace que los acuerdos políticos se tomen en función de intereses de grupo y con perspectiva de corto plazo.

Uno de los fenómenos que enfrentan los países pos-conflicto es la ausencia de marcos normativos que se ajusten a las transformaciones del sector seguridad, que demandan los acuerdos de paz. Eso implica no sólo la reforma

a las leyes existentes, sino un nuevo aparato de leyes que le de sentido y estructura a los cambios en el sector, incluyendo temas relevantes para el mismo como la circulación y proliferación de las armas de fuego y el funcionamiento de la seguridad privada.

En ese sentido, la existencia de un sistema político débil y en transición se refleja en un parlamento que atiende más a los intereses de sectores con capacidad de presión. Dado que el negocio de las armas y la venta de seguridad privada mueven millones en la región, estos grupos se convierten en los principales obstáculos para alcanzar legislaciones restrictivas y para que efectivamente se tenga control sobre el comercio y uso de las armas en manos de civiles. La ausencia de norma claras y de cumplimiento de los convenios internacionales y regionales tales como la *Convención Interamericana contra Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA)*, crean un clima de impunidad para las transacciones privadas tanto por ausencia de registro, como por triangulación entre países y rutas de ingreso y distribución poco controladas.

III. Armas pequeñas y desarrollo

Hemos visto la unidad indisoluble entre la dinámica de la inseguridad y la pobreza. Igualmente la proliferación de armas en sociedades desequilibradas por una institucionalidad débil y con alto índice de carencias se convierte en uno de los factores que desencadena la inseguridad y ésta a su vez, la pobreza. La gobernabilidad también se ve afectada por la presencia de las armas de fuego en manos de particulares, cuando éstos están acostumbrados a utilizarlas como forma de dirimir los conflictos. La permisividad de las leyes y el mal uso de las armas es otro elemento que obstaculiza la consolidación de un estado de derecho. Igualmente, la economía de las armas pequeñas es parte integral de la amenaza a la seguridad colectiva que viven los estados vulnerables, sobre todo aquellos que poseen una institucionalidad en construcción

En definitiva es la búsqueda del desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida, lo que debe establecerse como meta de la consolidación de los procesos de paz. Es el desarrollo humano el que hará de la democracia una realidad para los países post conflicto. Por ello es fundamental relacionar la seguridad, el desarrollo y el papel que sobre ambos juega la proliferación y mal uso de las armas, sobre todo aquellas en posesión de civiles.

Desarrollo con rostro humano: seguridad humana

La base para alcanzar el desarrollo se centra en la seguridad, pero una seguridad que tiene a la persona como el sujeto del desarrollo. Lo anterior implica que la seguridad es la base para garantizar el acceso a los recursos básicos, la educación, la sanidad, el alimento, la vivienda, el trabajo y la distribución justa de los ingresos.

En 1994, el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD hizo referencia explícita a la conexión entre el concepto de desarrollo sostenible y un nuevo concepto de *seguridad humana*, que definió como “la seguridad frente a

amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión” y “la protección frente a alteraciones súbitas y perjudiciales de las pautas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el lugar trabajo o en la comunidad”. Naciones Unidas ha enumerado las áreas que afectan a la seguridad humana: económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, social y política.

La seguridad humana puede considerarse, por tanto, como la meta de la condición que pretende lograr el desarrollo sostenible, y son estas áreas las más importantes a la hora de valorar el posible impacto de las transferencias de armas sobre el desarrollo sostenible. Esto se vuelve crucial si se toma en cuenta que para el año 2015 está previsto por Naciones Unidas alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio que significa la posibilidad de sobrevivir para varios millones de personas alrededor del mundo.

Objetivos de Desarrollo del Milenio y efecto de las armas

a. Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre:

El uso indiscriminado y circulación de armas de fuego, hacen la diferencia entre un delito menor y un homicidio. Además la violencia que se ejerce con armas de fuego en posesión particular, tienen la característica de generar no sólo un temor permanente en la población, sino de afectar el desarrollo en su conjunto. Se han hecho estudios tanto por parte del BID, como del Banco Mundial sobre el costo que las muertes y heridas por arma de fuego, tienen para una sociedad. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo^{xvi} estimó que los costos del delito, incluyendo el valor de propiedad robada, están en el orden de los 16.8 mil millones de dólares al año o 14.2 por ciento del PIB de la región latinoamericana. Otros costos sociales añadirían un 4.9 por ciento adicional del PIB regional, e incluirían los costos de pérdida de vidas y salud, policía y gastos del sistema de justicia penal, y el costo de la seguridad privada.

El uso de armas para delinquir, afectan el desarrollo cotidiano del comercio y el ambiente laboral. En sociedades como las centroamericanas en que la economía informal es una parte importante de la generación de ingresos, los asaltos y homicidios por robo causan una merma en la calidad de vida de la población. Por

otra parte, impiden la libre circulación y perturban el transporte de personas y mercancías, afectando el acceso y el dinamismo de los mercados.

Las acciones delincuenciales inciden en el desarrollo de las economías en cualquiera de las ramas de producción. En la agricultura la presencia de bandas criminales afecta los procesos productivos, desde el abandono de cultivos por falta de transporte (debido a los asaltos) hasta dejar tierras sin producir. Los sectores industrial y comercial ven incrementar sus costos de operación por el pago de seguridad privada, lo que deja fuera de la posibilidad a la microempresa, afectando su crecimiento. Por otra parte, actividades de bandas organizadas y grupos se orientan al robo de bancos, transportes de valores y vehículos, con el consecuente costo para las aseguradoras. Nuevamente se ve resguardado en alguna forma el que puede pagar su seguridad y previsión.

La ausencia de certeza jurídica aunada a la inseguridad, no atraen la inversión de capitales externos. Igualmente, a nivel del empresariado local el temor a evidenciarse frente a la criminalidad por el incremento de sus ganancias, reprime la expansión de las empresas, perdiéndose la posibilidad de generar más empleo y riqueza. En los países que cuentan con recursos culturales y ambientales propicios para atraer el turismo los altos índices de inseguridad desestimulan la actividad, privando a sectores locales de las ventajas de esta actividad económica.

El fenómeno de las pandillas no es solamente un problema urbano. Al estar vinculado en algunos casos a la migración hacia Estados Unidos, en comunidades con altos índices de población indígena en el caso de Guatemala, los jóvenes deportados se dedican a sembrar el temor en pequeñas poblaciones. En algunos casos las comunidades han llegado a acuerdos internos para impedir la presencia de estos jóvenes en la población y actúan con sanciones hacia la familia. En otros casos en los que el fenómeno no puede controlarse, provocan el desplazamiento de población hacia áreas urbanas, incrementando la problemática de seguridad en las mismas, así como, la presión sobre los servicios y sobre el suelo. No es extraño que las familias toman la decisión de emigrar a otro país, intentando escapar de la permanente inseguridad.

En términos del desarrollo y el combate a la pobreza, el papel desempeñado por las ONG es fundamental. Sin embargo, en zonas en las que el incremento de

la inseguridad, violencia y uso de armas es evidente, cada vez menos se incorporan organizaciones de este tipo para trabajar, fundamentalmente por temores hacia la vida de sus miembros o por el uso de la violencia para dirimir problemas y demandas. Lo mismo sucede con las instituciones del Estado que trabajan en el desarrollo. Las consecuencias redundan en el mayor abandono y exclusión de zonas marcadas por la violencia, que coinciden con ser las más pobres.

Uno de los efectos más devastadores para una sociedad en conflicto y sobre todo uno de larga duración es la destrucción del tejido social. Las consecuencias para la participación en los procesos de reconstrucción y para la consolidación de la democracia son incuestionables. La ruptura del tejido supone la destrucción de las formas básicas de convivencia, trastoca funciones a lo interno de las comunidades y los núcleos familiares y violenta la cultura. El hecho de que las mujeres y niños participen en el conflicto, jueguen roles dentro de un esquema de violencia y se acostumbren a la misma, marca la historia de las poblaciones y la posibilidad de reconstruir la comunidad, la toma de decisiones y los patrones culturales previos al conflicto. Lo anterior se dificulta si esa reconstrucción debe hacerse en un escenario post conflicto donde frente a la debilidad de las instituciones y el debilitamiento de las autoridades locales, afloran grupos que siguen ejerciendo la violencia armada como forma de vida.

En ese contexto comunitario y con la debilidad del sistema político en construcción, los procesos electorarios se convierten en mecanismos de acceso al poder político de los que concentran los recursos económicos (muchas veces construido al amparo de la guerra) o quienes siembran el temor en las comunidades por la utilización de grupos armados. En varios países de la región se conocen casos de diputados vinculados al contrabando, al narcotráfico y al tráfico de armas y personas. Las comunidades se vuelven a convertir en campos de batalla, donde las decisiones del municipio se hace en función de los negocios ilícitos de las bandas, alejando las posibilidades del desarrollo favorecido por el mismo gobierno o por donantes externos y ONG. En ocasiones, poblaciones enteras participan de las actividades ilícitas (al igual que durante el conflicto), obteniendo beneficios económicos mucho más rentables que el dedicarse a la agricultura y al comercio lícitos.

En resumen, la presencia de armas de fuego en posesión de civiles, siguen siendo un obstáculo para el desarrollo en situaciones de post conflicto, al no permitir la reconstrucción de procesos comunitarios de reconciliación, el

crecimiento de las economías locales y nacionales y el fortalecimiento del sistema político de los países.

b. Conseguir la educación primaria universal:

Cada vez más el ámbito de las escuelas se ve amenazado por las armas de fuego. En las escuelas públicas de Centroamérica es un tema de preocupación la asistencia a clases de jóvenes armados. En Guatemala el año pasado una maestra fue asesinada por un alumno al que había puesto mala nota y hace dos semanas un adolescente de 16 años entró a un colegio privado para asesinar frente a su clase, a otro de la misma edad. Lo anterior sin contar varios asesinatos de padres, madres y sus hijos ocurridos en la entrada de centros educativos durante el último año. Esto arroja como resultado un temor creciente por parte de los maestros de ejercer sus funciones y su autoridad y la escuela se está convirtiendo en un lugar inseguro para los propios alumnos.

En el contexto de sociedades en que los jóvenes tienen poco acceso a la educación secundaria (fundamental para disminuir la incidencia de tasa del delito en el futuro)^{xvii}, la violencia generada por las armas de fuego se convierte en un factor de absentismo. En otras ocasiones, es en la escuela donde el niño entra en contacto con pandillas, que tarde o temprano, le harán abandonar los estudios.

En las zonas pobres, los niños tienen menos oportunidades para asistir a la escuela, muchas veces por la lejanía o por la colaboración necesaria para la producción agrícola o el trabajo asalariado. Países en post conflicto reportan altas tasas de niños trabajadores^{xviii}. Las niñas se ven obligadas a permanecer en la casa para colaborar con el cuidado de los hermanos menores. La violencia armada que rodea las escuelas no es sino un factor más de riesgo y desestímulo para la educación primaria. Según datos de Casa Alianza en Guatemala están muriendo un promedio de dos niños al día por armas de fuego en el último semestre.

Los datos que proporciona SIECA^{xix} para la región, reflejan que entre 2001 al 2004 se han importado en Centroamérica casi 38 millones de dólares en armas de fuego. En el caso de Guatemala lo importado durante el 2003 equivale al presupuesto de la Universidad Nacional para ese año; a lo dedicado a la educación

media por parte del Ministerio de Educación y a la mitad del presupuesto para la atención primaria universal.

Importaciones de armas (en US dólares)					
País	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
2002	4,938,286	2,196,754	2,021,500	1,016,275	1,796,794
2003	6,498,883	2,533,939	2,666,346	1,064,292	1,679,918
2004	4,669,553	2,048,650	nd.	1,383,980	1,32,197
Total	16,107,722	6,779.343	2,024,512	3,414,547	4,797,909

c. Fomentar la igualdad de género y la autonomía de las mujeres:

De los 650 millones de armas pequeñas que hay en el mundo, la mayoría están en manos de hombres^{xx} y el 60% en manos de particulares^{xxi}. La probabilidad de que una agresión con arma de fuego tenga resultados mortales es 12 veces mayor a la de una agresión perpetrada con cualquier otro tipo de arma.

En Sudáfrica^{xxii}, una mujer muere cada 18 horas por disparos realizados por su pareja o ex pareja. En Estados Unidos, si hay un arma de fuego en el domicilio, el riesgo de que algún miembro de la familia sea asesinado se incrementa en un 41 por ciento, pero para las mujeres, el riesgo se incrementa en un 272 por ciento. En Francia y Sudáfrica, una de cada tres mujeres que pierden la vida a manos de sus parejas mueren por arma de fuego; en Estados Unidos, la proporción es dos de cada tres.

Frente a este panorama, las armas pequeñas representan un riesgo permanente para la equidad y desarrollo de las mujeres. En una sociedad violenta que usa armas de fuego, las muertes de mujeres se incrementan año con año. En el caso de Centroamérica donde no persisten enfrentamientos armados, en la paz el número de mujeres muertas está superando a las víctimas durante el conflicto. Sólo que ahora esas muertes son a manos de particulares y cada vez más por

armas de fuego. La situación de violencia creciente incide igualmente en el temor de la mujer a moverse fuera de su hogar, reduciendo los niveles de participación y educación.

Guatemala: evolución de la tasa de homicidios de mujeres sobre total de homicidios^{xxiii}				
Periodo	Total	Hombres	Mujeres	Tasa Mujer
Año 2001	3,230	2,927	303	9.38
Año 2002	3,631	3,314	317	8.73
Año 2003	4,237	3,854	383	9.04
Año 2004	3,614	3,083	531	14.69
TOTAL	14,712	13,178	1,534	10.43

**Tasa crímenes contra mujeres/100,000 habitantes mujeres
Comparación entre países^{xxiv}**

País	Tasa
México, país	3,3
México, ciudad	7,5
Costa Rica	2,2
El Salvador	6,9
Guatemala	9,0
Guatemala ciudad	30,0

Son amplios los debates en la región sobre la asociación cada vez más frecuente de uso de armas de fuego y masculinidad en los fenómenos de pandillas juveniles. Los jóvenes han desarrollado una asociación al arma de fuego y valores de supremacía e identidad, que los convierte en los principales usuarios y demandantes de pequeñas armas. En esta forma, el ejercicio de la violencia se traslada de la calle a la casa.

Además del círculo vicioso de inseguridad y pobreza, el escenario post conflicto plantea otra asociación creciente: juventud y armas de fuego. Sea para delinquir o simplemente como referente cultural, los jóvenes en la región se arman cada día más, pero también mueren más y causan la muerte de otros.

- d. **Reducir la mortalidad infantil;**
- e. **Mejorar la salud materna;**
- f. **Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades;**

Estas tres metas se refieren a la posibilidad de prevenir y atender fundamentalmente en materia de salud a las poblaciones y sectores más vulnerables.

Más allá de los problemas detallados sobre los efectos que las armas de fuego provocan en la posibilidad de acceso a los lugares remotos por parte de los servicios del Estado y las ONG, la violencia que se ha generado en determinadas áreas geográficas, sobre todo en aquellas en las que existe presencia del crimen organizado, inhibe la atención y descentralización de la infraestructura y servicios de salud, afectando principalmente a las embarazadas y a los niños.

Igualmente, se reduce la posibilidad de alcance de las campañas de vacunación y asistencia primaria en esas áreas y por la creciente inseguridad en el desplazamiento en carretera, la empresa privada se niega cada vez más, a dotar de suministros y mercancías a los puestos de salud y farmacias más alejadas, encareciendo el costo de las medicinas y de la atención médica privada, cuando existe.

Los homicidios se han convertido para los tres países con más alta tasa, en la principal causa de muerte. Así mismo, los heridos con arma de fuego superan al resto de heridos accidentales. Los heridos por arma de fuego se incrementan año con año a un ritmo que puede llegar, como en el caso de uno de los principales hospitales de Guatemala^{xxv}, al 33% más que el 2005. El costo promedio de la atención de los heridos de fuego sólo en ese hospital, representó el 1% del presupuesto total de salud para todo el país y el funcionamiento total anual de un

hospital en el área peri urbana. Sin embargo, lo importado en armas de fuego para Guatemala durante el 2003 equivale al 18% del presupuesto total del Ministerio de Salud.

La atención de heridos por arma de fuego colapsa el sistema de salud, dejando en segundo plano la atención de las enfermedades comunes. La emergencia en que deben atenderse estos pacientes, de los cuales muere un promedio de 33% desplaza otro tipo de pacientes que llega en situación grave. Según los mismos datos, el 74% de los heridos tratados están entre los 11 y 30 años de edad.

El sistema de salud de sociedades con tan alto impacto de la violencia armada, permanece en estado de emergencia por lo que las acciones de prevención quedan reducidas a deseos desde el punto de vista presupuestario. Para el 2006 se aprobó la Ley para la atención y prevención del VIH-Sida en Guatemala, asignándole a la unidad encargada un presupuesto de aproximadamente 660,000 dólares.

Las armas de fuego en manos de particulares distorsionan el funcionamiento y los objetivos de una sociedad poniéndole al borde la emergencia permanente, sea en seguridad, salud o educación y desvía los recursos necesarios para el desarrollo y la atención de los grupos más vulnerables.

g. Garantizar la sostenibilidad medioambiental:

La ausencia de políticas públicas con énfasis en la prevención es uno de los problemas que marcan a las sociedades post conflicto, que se encuentran permanentemente destinando recursos y esfuerzos a solucionar la emergencia. Esto provoca que las vulnerabilidades en estos países sean más profundas y que cualquier desastre pueda devastar zonas enteras y afectar a miles de personas.

Mientras que la actividad del Estado se encuentra centrada en la represión, en materia de seguridad y en la emergencia en el caso de los servicios, se abandona la visión de prevención. La inequidad y pobreza agudiza la situación de vulnerabilidad de las comunidades, afectando la posibilidad real de un desarrollo sostenible. La relación más directa de armas de fuego con este objetivo de desarrollo, está también vinculada a las actividades de grupos ilegales que se mueven en grandes extensiones protegidas cercanas a las fronteras.

La presencia de grupos armados en zonas destinadas para el amortiguamiento del impacto humano en las reservas naturales, afecta por una parte, el desplazamiento de los funcionarios que pertenecen a las unidades de mantenimiento y prevención medioambiental. Por otro, las actividades de las poblaciones que viven en las zonas de amortiguamiento también se ven alteradas por la presencia de tráficos ilícitos que se mueven por la frontera generando el temor de desarrollar las actividades productivas o de turismo ecológico en las mismas zonas.

Igualmente, en este clima de impunidad, se ven afectados los monumentos culturales históricos que sufren el impacto de los depredadores y traficantes de antigüedades, quienes también utilizan las pistas clandestinas que se construyen. El turismo ecológico, una de las alternativas productivas para los habitantes de zonas protegidas para que no hagan presión sobre las reservas naturales se ve afectado por la inseguridad. Tampoco pueden explotarse como turísticos, lugares arqueológicos que se encuentran en las áreas protegidas.

La existencia de zonas peligrosas donde no pueden ingresar las autoridades locales permite a su vez, otro tipo de explotaciones, almacenamiento, siembra y transformación de narcóticos, con el efecto sobre el medio ambiente y reducción de selva. En ese sentido, estas áreas pueden estar sujetas a posibles fumigaciones por las autoridades dentro de las acciones para combatir el narcotráfico, con el impacto que esto implica para la flora y la fauna de los lugares.

Las ONG ambientales no pueden desarrollar sus actividades de formación y sensibilización con las poblaciones establecidas en las áreas de amortiguamiento, debido a los riesgos de desplazamiento en esas zonas. Las viviendas de descanso y ocio cercanas a las zonas resguardadas están siendo abandonadas por el temor a la presencia constante de bandas, en detrimento de las actividades laborales y comerciales locales, induciendo a la población a dedicarse nuevamente a la agricultura con lo que se convierten en peligro para la protección ambiental. Finalmente, las fronteras en esas zonas suelen tener innumerables puntos ciegos de paso de armas, mercancías, drogas y personas y por la presencia de personas armadas las autoridades fronterizas no realizan las supervisiones obligatorias, así como tampoco pueden hacerse las coordinaciones necesarias con los países vecinos.

Gobernabilidad y armas

A lo largo del documento se ha demostrado la íntima vinculación que existe entre inseguridad–pobreza, así como gobernabilidad–desarrollo. El mal uso de las armas de fuego en manos de particulares agrava la ingobernabilidad de un país en transición y se convierte en un obstáculo para que una sociedad logre una seguridad humana y por ende, un desarrollo sostenible. De ahí que la forma de encarar el desafío de controlar las armas, pase por actuar en dos ámbitos en forma simultánea: la oferta y la demanda.

1. Oferta

En la oferta debe trabajarse a través fundamentalmente del marco normativo y regulatorio y desde los procedimientos. Eso significa que los Estados realicen acciones en:

- El control de la producción, almacenamiento, marcaje de armas y municiones, transparencia y control de las transferencias, responsabilidad del comercio, usuario final.
 - En la relación transparente con otros Estados (convenios internacionales regionales, sub regionales, Códigos de Conducta para la transferencia de armas). Medidas regionales y bilaterales para controlar contrabando de armas.
 - En el control e inventario de los arsenales en manos de las fuerzas de seguridad y defensa de sus países
 - En la restricción y regulación de las armas y municiones en manos de particulares y el comercio de las mismas (con especial atención a las empresas privadas de seguridad). Control de la importación y exportación de armas y municiones
 - Disminuir el número de armas en circulación.
 - Destrucción de las armas almacenadas
-

2. Demanda

Por mucho que se avance en el marco normativo y en las regulaciones de las transferencias y comercio de las armas, si no se actúa desde la demanda, el flujo de las mismas jamás podrá detenerse^{xxvi}. Por ello se debe actuar en:

- Las motivaciones de las personas para adquirir un arma: seguridad personal, delincuencia, aspectos culturales y de género, conflictos latentes
 - Los medios para adquirir las armas: recursos monetarios, no monetarios, precios, costo/beneficio por posesión ilegal, dificultad/facilidad de acceso
 - Acciones que parten desde lo local. Sólo en la medida en que se incorpore la comunidad a los programas de seguridad preventiva y desarme como un componente de ésta, éstos tendrán sostenibilidad. La seguridad y la gobernabilidad se construyen desde la base.
 - Propiciar alianzas estratégicas entre sociedad civil, actores locales, autoridades locales y autoridades nacionales
 - Procurar un sistema de justicia que responda pronta y eficazmente
 - Garantizar la seguridad ciudadana con una visión democrática
 - Comprometerse con el logro de la seguridad humana con una visión de prevención y una policía que sirva en democracia.
 - Promover una cultura de paz, capacitar y formar para el diálogo y la transformación de conflictos
 - Fortalecer el tejido social
 - Construir una sociedad con equidad y justicia
-

El Programa de Acción de Naciones Unidas debe por ello:

- Consolidar las acciones centradas en la disminución y control de la oferta
 - Enfatizar acciones para enfrentar los efectos de la proliferación de armas en la gobernabilidad
 - Reconocer la importancia de la seguridad (RSS) y su vínculo con el desarrollo
 - Priorizar la adopción de mecanismos de resolución de conflictos y cultura de paz
 - Fortalecer las acciones orientadas a la resolución y transformación pacífica de conflictos
 - Ampliarse para incluir acciones orientadas a disminuir la demanda, sobre todo reconociendo la indispensable participación de la sociedad civil
 - Tomar en cuenta la dimensión local como punto de partida para el reforzamiento del tejido social
 - Establecer mecanismos de monitoreo de avance en el cumplimiento en función de las Metas del Milenio, lo cual implica el diseño de indicadores que permitan la comparación entre países, la evaluación y el intercambio de información
-

NOTAS

ⁱ “Red de Acción Internacional sobre Armas Ligeras”. IANSA. Documento de Constitución. Mayo 1999. Marco Político. Pp.3.

ⁱⁱ En Guatemala, los integrantes de las Patrullas de Autodefensa Civil, organizadas por el Ejército, llegaron a ser en el momento álgido del conflicto, más de 800,000 hombres, en una población de 8 millones de habitantes.

ⁱⁱⁱ En Guatemala, diez años después de haber sido desmovilizados, los ex patrulleros han realizado varias manifestaciones para obtener reivindicaciones de carácter económico. Esta presión se une a las demandas planteadas por la víctimas del conflicto, para las cuáles se creó un fondo que maneja la Comisión para el Resarcimiento.

^{iv} Para más información, consultar las diferentes publicaciones de William Godnick y el diagnóstico regional de REDCEPAZ

^v En la segunda mitad de los años 80 se impulsó el proceso de Esquipulas II que tenía como objetivo la “pacificación” de Centroamérica, a partir de una propuesta regional emanada de los propios actores, como respuesta a la política norteamericana.

^{vi} El concepto se plantea por primera vez en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, firmado por los presidentes en diciembre de 1995.

^{vii} Los límites entre la agenda del desarrollo y la de seguridad es un debate sin concluir. Sin embargo parece que éstos dependen de la clasificación los fenómenos como amenaza o como riesgo en una concepción tradicional de la seguridad. Por ello problemas que pueden resolverse desde las políticas económicas, de generación de empleo o educativas, terminan convirtiéndose en movimientos que amenazan la seguridad del Estado.

^{viii} En Guatemala el promedio de duración de un partido político es de 4 años.

^{ix} Instituto Latinoamericana de Naciones Unidas para la Prevención del Delito

^x Según el Banco Mundial, las tasas de homicidio en América Latina son las más altas del mundo. Desde principios del decenio de 1980 hasta la mitad de la de 1990, las tasas de homicidios intencionales en América Latina aumentaron en un 50 por ciento. Las principales víctimas de esos homicidios son hombres jóvenes, 69 por ciento de los cuales están entre los 15 y 19 años de edad.

^{xi} REDCEPAZ . El problema de las Armas Ilegales en Centroamérica, IEPADES, Guatemala, marzo 2006, p.12

^{xii} Ibid

^{xiii} Ibid

^{xiv} Ibid p.15

^{xv} Estimaciones hechas en función de la información de los cuerpos policiales centroamericanos. Se utiliza el cálculo sobre No. armas ilícitas y registradas/ armas incautadas en proporción a las que están registradas.

^{xvi} Londoño, Gaviria y Guerrero. Asalto al Desarrollo: violencia en América Latina. BID, Washington, 2000.

^{xvii} Según el PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano 1999, en Guatemala solamente el 20% de la población joven asiste a la escuela media.

^{xviii} Según Casa Alianza, en Centroamérica, más de 2,5 millones de niños y adolescentes llevan a cabo los más diversos trabajos bajo la sombra de la explotación. En la década de los 80, el trabajo infantil en el istmo aumentó en un 140%, desplazando más y más niños de las aulas a las calles. Tres cuartas partes de la población de niños trabajadores laboran en el sector informal de la economía (tanto en zonas urbanas como rurales) y están expuestos, además, al subempleo y a una mayor desprotección laboral. Sólo uno de cada 14 muchachos tiene acceso a lo que se podría denominar un empleo apropiado, con un salario igual o apenas superior al mínimo legal.

^{xix} Sistema de Integración en Centroamérica

^{xx} En Guatemala el 1% de las armas en manos particulares pertenecen a mujeres

^{xxi} Small Arms Survey 2002: Counting the Human Cost. Oxford University Press, 2002.

^{xxii} Esta y otras informaciones están contenidas en la publicación de Amnistía Internacional, IANSA y OXFAM: El impacto de las armas en la vida de las mujeres. www.controlarms.org

^{xxiii} de León-Escribano, Carmen Rosa. Guatemala: análisis sobre estadísticas de muertes violentas de mujeres. Guatemala, junio de 2005. p. 4

^{xxiv} Ibid. P.5. Estos datos han sido extraídos de diversas fuentes de prensa y estudios de la Fundación Género y Sociedad de Costa Rica.

^{xxv} Datos proporcionados por el Dr. Del Hospital San Juan de Dios

^{xxvi} Para más información sobre este tema consultar *Cambio de Perspectiva: la dinámica de la demanda de armas* por David Atwood, Anne-Kathrin Glatz y Robbert Muggah. Small Arms Survey, documento ocasional 18. Ginebra, enero 2006
