

boletín

Armas pequeñas y seguridad humana

Reduciendo la violencia armada, mejorando la seguridad: Esfuerzo nacional de control de armas

La mayoría de las muertes por armas en el mundo no ocurren en la guerra; más bien, son el resultado de los civiles que se matan entre sí con armas de propiedad individual.¹ Este hecho no es sorprendente dado que el 60 por ciento de las armas de fuego en el mundo están en manos de civiles –agricultores, tiradores deportivos, pandillas criminales, coleccionistas, niños y guardias de seguridad privados, entre otros.² Si bien el número de muertes relacionadas a la guerra ha declinado en años recientes, el número de muertes por armas en sociedades “en paz” no lo ha hecho.³ Homicidios, suicidios y crimen armado a menudo son cometidos con armas de fuego, convirtiendo la posesión de armas por civiles en un tema central de seguridad humana para millones de personas.

Típicamente, es el sistema de justicia criminal de un Estado –incluyendo la policía, cortes e instituciones correccionales- el encargado de castigar a los perpetradores de la violencia armada. Pero hay poca evidencia de que la sola aplicación de sentencias severas impida la violencia. Desde una perspectiva de prevención, es esencial que se lleven a cabo acciones que disminuyen en primer lugar la probabilidad de violencia armada. Un factor importante es la extensión con la que un estado puede regular efectivamente la posesión civil de armas de fuego. Ya en 1997, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas urgió a los estados de implementar el control nacional

¹ *Small Arms Survey 2004: Derechos en Riesgo* estima que hay entre 200,000-270,000 muertes por armas anualmente en países “en paz”. Una serie de estudios ha señalado reducciones en el número de muertes directas que ocurren en conflictos armados; estimados recientes calculan aproximadamente 50,000 por año. Ver por ejemplo, www.projectploughshares.org

² *Small Arms Survey 2002: Contando el costo humano*, Oxford: Oxford University Press, p.79.

³ La edición del 2004 del *Small Arms Survey* confirma tan temprano como el 2001, el estimado anual citado de muertes por armas no relacionadas a conflicto.

En este número...

Reduciendo la violencia armada, mejorando la seguridad: Esfuerzo nacional de control de armas **páginas 1-4**

Nueva investigación: El uso de las armas por los abusadores de mujeres es complejo, *por Emily Rothman y David Hemenway* **página 4**

Del DDR al desarme comprehensivo: el caso de Sierra Leone, *por Daniel Ladouceur* **página 6**

Mención especial a Global Witness **página 7**

En sus propias palabras: ¿Qué es más importante, el derecho de un individuo a portar un arma o el derecho de una comunidad a restringir la propiedad de las armas? **página 7**

Noticias breves **página 8**

Segundo Encuentro Bianual de Estados sobre el Programa de Acción

El segundo Encuentro Bianual de Estados (EBE) que considerará la ejecución del Programa de Acción sobre el control de armas pequeñas se realizará en Nueva York del 11 al 15 de julio 2005. En el primer EBE en 2003, los Estados fueron alentados a someter informes nacionales de progreso, delineando la ejecución del Programa de Acción así como los retos y lecciones aprendidas. Estos informes también proveyeron una oportunidad crucial para que los Estados plantearan temas como la propiedad y el uso privado de armas de fuego, que lamentablemente fueron dejados fuera del Programa de Acción de N.U. del 2001.

El Centro para el Diálogo Humanitario emitirá dos publicaciones en este encuentro. La segunda y última fase de nuestra encuesta con trabajadores cooperantes está llegando a su fin, con más de 2,000 cuestionarios recolectados en más de 90 países. Las opiniones que hemos recogido sobre la persistencia y el impacto de la proliferación de armas en áreas de operación serán presentadas en un informe comprensivo, que elaborará sobre el informe de la primera fase de la encuesta, titulada “En la línea de fuego”.

La segunda publicación delinea algunos temas claves sobre la proliferación y el mal uso de armas pequeñas. Los temas incluirán la asistencia a los sobrevivientes de violencia armada y la prevención de lesiones; la regulación de la posesión por civiles y grupos armados; el retiro de las armas de la circulación; el control del suministro; justicia genérica; entender y reducir la demanda; reforma del sector de seguridad y justicia; indicadores de seguridad humana para valorar problemas y progreso. Para cada uno de los temas, hemos puesto énfasis en la identificación de iniciativas de políticas prometedoras, lecciones aprendidas y recomendaciones para el futuro. Para mayor información, ver www.hdcentre.org (ir a [policy/small arms/Putting People First](http://www.hdcentre.org/policy/small%20arms/Putting%20People%20First))

de armas como una forma de prevenir el crimen y mejorar la salud pública.⁴

⁴ Resolución 1997/28. Regulación de armas de fuego con propósitos de prevención criminal y seguridad y salud pública. Consejo

En la práctica, los estados enfocan la regulación de armas de diversas maneras, pero un número de principios comunes son fácilmente discernibles: la mayoría de los estados prohíben las armas entre los más jóvenes o aquellos que han sido sentenciados por crímenes graves; ciertas armas son frecuentemente prohibidas, tales como armas de alto poder de fuego diseñadas para uso militar o armas fácilmente disimulables; la mayoría de los estados criminalizan la posesión ilegal de armas. Estas políticas básicas son la columna vertebral de los esfuerzos por mantener las armas fuera de las manos de aquellos inclinados a hacer mal uso de ellas.

Desarrollos recientes a nivel estatal

En respuesta a los altos niveles de violencia armada o al persistente problema de reservas civiles grandes e indocumentadas, al menos una docena de estados han estrechado las leyes en años recientes. A raíz de un tiroteo masivo de niños, el Reino Unido prohibió en 1997 la propiedad y posesión de todas las armas de mano y restringió fuertemente la disponibilidad de rifles. En Australia, en respuesta a otro tiroteo masivo de civiles, se implementó un sistema comprensivo de licencia y registro de armas en 1997. El gobierno compró a los civiles 700,000 armas recientemente prohibidas, disminuyendo casi de mitad el almacenamiento civil. De 1996 a 2001, la tasa de homicidios por armas bajó un 65% para las mujeres y un 54% para los hombres.⁵

Brasil ha dado pasos audaces recientemente, estableciendo la "Ley de Desarme", que prohíbe llevar armas en público y coloca nuevos estándares para otorgar licencia de propiedad sobre armas de fuego. La ley requiere un referéndum nacional, que tendrá lugar en Octubre del 2005, sobre si las ventas de armas a los civiles deben prohibirse completamente. Este es el primer referéndum sobre propiedad de armas de este tipo en el mundo y el primero que se haya realizado jamás en Brasil.

Los estados que se recuperan de largas guerras civiles también están tomando acciones. Camboya y Sierra Leona son ejemplos destacados de naciones donde un gran número de civiles estaban armados y donde las armas permanecieron bastante tiempo después de terminada la lucha, facilitando aún la violencia armada. Ambos gobiernos han reconocido que el desarme, desmovilización y reintegración de los excombatientes debe ser seguido de un control mejorado sobre las armas civiles con el fin de

disminuir la violencia y restablecer el respeto por el Estado de derecho.⁶

Posibles opciones

Estándares globales están emergiendo claramente.⁷ El otorgamiento de licencias y el registro de armas están entre las medidas más básicas a disposición de los estados. El primero requiere que los potenciales propietarios de armas pidan y sean elegibles para tener armas legalmente. Dentro de los requerimientos comunes están la prueba de edad, un chequeo de antecedentes criminales, demostrado conocimiento sobre las leyes de armas y un compromiso a seguir las reglas de manejo y almacenamiento seguros. El registro implica que el estado mantenga un expediente de cada arma, cada una identificada exclusivamente con su dueño.

Otras políticas son importantes como las prohibiciones de revender armas, límites sobre el número de armas que los civiles pueden poseer y restricciones sobre quién y cómo puede portarlas.

La persistencia de grandes cantidades de armas no registradas por civiles inhibe el potencial de estas leyes, de manera que es esencial que los estados también trabajen en la recolección y destrucción de las reservas ilícitas. Cuanto más difícil se vuelva para los transgresores la obtención de armas anónimamente en el mercado negro, más efectivas serán estas leyes.

Desarrollo global y regional

Sin embargo, la acción a nivel estatal no es suficiente. Los estados que establecen controles estrictos sobre la posesión civil de armas, encuentran que estos controles pueden ser debilitados si las armas pueden ser fácilmente (ilegalmente) importadas de países cercanos con controles menos estrictos. Por lo tanto, se requiere una armonización regional y hasta global.

Hasta la fecha, la formulación global de políticas se ha retrasado con respecto a las normas que se desarrollan a nivel nacional. Los primeros borradores del Programa de Acción de Naciones Unidas (PoA) del 2001 llamaban explícitamente a los estados a regular la posesión y el uso de armas de fuego por civiles con el fin de frenar el tráfico ilícito de armas.⁸ Este texto fue finalmente descartado ante la insistencia de los Estados

Económico y Social de N.U. Disponible en:

www.un.org/documents/ecosoc/res/1997/eres1997-28.htm

⁵ Mouzos, J. y C. Rushforth (2003), *Muertes relacionadas con armas en Australia, 1991-2001*, Canberra: Australian Institute of Criminology; ver también Duncan, Jamie (2004) *Reformas de Ley bajan las Muertes por Armas*, The Australian, 27 octubre 2004.

⁶ Sobre Camboya, ver *Asistencia de UE para frenar Armas Pequeñas en Camboya*, en: www.eu-asac.org/and_cambodia_smallarms.html; sobre Sierra Leona, ver

www.undp.org/bcpr/smallarms/docs/proj_sierraleone.pdf

⁷ Una excepción en esta tendencia son los Estados Unidos, donde las leyes nacionales sobre armas son comparativamente muy laxas y donde los legisladores rechazan fortalecer las regulaciones, pese a registrar los más altos niveles de violencia armada en el mundo industrializado. Ver: Krug, EG, Ke Power y LL Dahlberg (1998), *Muertes relacionadas con armas en los Estados Unidos y 35 otros países de ingresos altos y medios-altos*, International Journal of Epidemiology, Vol. 27, 214-21

⁸ Naciones Unidas, "Borrador de Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Erradicar el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas en todos sus aspectos", versión L4 Rev.1

Unidos y de un pequeño grupo de estados. La mayoría de los estados, sin embargo, parecían aceptar la conexión: en la más reciente reunión sobre la implementación del PoA, 69 de los 103 gobiernos (67%) subrayaron sus políticas en relación a la posesión civil en sus informes nacionales.⁹

La formulación de políticas regionales ha avanzado más. Muy notablemente, estados de África oriental y del sur han acordado –a través de los Protocolos de Nairobi y SADC– un conjunto de leyes sobre armas civiles que incluye la criminalización de la posesión ilícita de armas pequeñas y armamentos ligeros, la prohibición de rifles automáticos y semi-automáticos, licencia de propiedad, registro, requerimientos severos para todas las armas civiles y limitación del número de armas que pueden ser poseídas. Es importante notar que ambos Protocolos abogan por la armonización de leyes dentro de la región sobre una variedad de medidas, en reconocimiento de que cada región comparte problemas comunes y que un enfoque fuerte y unido es esencial para traer mejoras.

Encuentro sobre armas ligeras en Rio de Janeiro

El Centro para el Diálogo Humanitario, en colaboración con el Gobierno de Brasil y las ONGs Sou da Paz y Viva Rio, realizó un *Encuentro Internacional de Regulación de Propiedad y Uso Civil de Armas Pequeñas* en Rio de Janeiro durante el 16-18 de marzo 2005. Los participantes identificaron la necesidad de compartir las buenas prácticas y lecciones aprendidas por los Estados y la sociedad civil para regular más efectivamente las armas en manos de civiles. Se señaló de manera consistente que este tema tiene implicaciones transnacionales, puesto que políticas débiles de control y reforzamiento en un Estado pueden afectar a sus vecinos con graves consecuencias, incluyendo el tráfico ilícito. Más información sobre este encuentro en: www.hdcentre.org (ir a Small arms/ Putting People First/Rio meeting)

Voces de oposición

Una minoría de propietarios de armas alineados con grupos de interés predominantemente basados en los Estados Unidos se oponen a la idea de que controlar el acceso a las armas por los civiles pueda ayudar a reducir la violencia armada e incrementar la seguridad. Sin embargo, la mayoría de los propietarios de armas han señalado repetidamente su apoyo a leyes de armas civiles, incluyendo licencia y registro de armas.¹⁰

⁹ Instituto de Naciones Unidas para la Investigación del Desarme y la Encuesta sobre Armas Pequeñas (2004), *Ejecutando el Programa de Acción de Naciones Unidas sobre Armas Pequeñas y Livianas: Análisis de los Reportes sometidos por los Estados en 2003*. Publicación de N.U., Ginebra. UNIDIR/2004/25

¹⁰ Las encuestas en los EU, por ejemplo, muestran consistentemente un apoyo de los propietarios de armas a una serie de leyes sobre armas. Ver Smith, T (2001). 2001 National Gun Policy Survey of the National Opinion Research Center: Research Findings. University of Chicago. Disponible en: www.norc.uchicago.edu/online/guns01.pdf

Esta oposición se basa en la creencia de que cuantos más civiles tengan y porten armas, más segura es la sociedad, debido al supuesto pero nunca probado efecto disuasivo que las poblaciones armadas pueden tener sobre los criminales. Sin embargo, este modelo de “autodefensa/disuasión” rechaza evidencia básica que vincula la presencia de armas con el incremento de muertes y lesiones.¹¹ También ignora el hecho que la violencia armada ocurre frecuentemente entre conocidos (en vez de extraños) y por parte de personas que no eran criminales antes de matar, lesionar o coaccionar.

Otro argumento es que la opresión del estado representa la principal amenaza a la seguridad civil y que, por esta razón, es peligroso permitirle al gobierno manejar quién tiene las armas y bajo que circunstancias. Sin embargo, hay poca o ninguna evidencia que confirmen el hecho que leyes rigurosas estén asociadas con el abuso de poder por el estado. No obstante, estas preocupaciones se encuentran reflejadas consistentemente en instrumentos regionales e internacionales sobre armas pequeñas, incluyendo el Protocolo de Nairobi, que reasegura el derecho a la auto-defensa.¹² Además, todas las personas tienen un derecho humano a vivir en sociedades libres de violencia y de la amenaza de violencia. Como tal, “es el estado el que debe ser responsable – y rendir cuentas – de garantizar la seguridad pública, más que los civiles mismos,” según Barbara Frey, Observadora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Armas Pequeñas. Frey ha contribuido una explicación completa sobre las obligaciones que incumben a los estados en esta área.¹³

Enfocando el futuro

Existe un creciente apoyo internacional a la inclusión y al reforzamiento de las medidas nacionales de control de armas como parte del esfuerzo global para enfrentar el tráfico ilícito de armas pequeñas en todos sus aspectos. Este impulso ha surgido principalmente de la toma de conciencia del hecho que la falta de sistemas de regulación nacionales efectivos no pone en peligro únicamente la seguridad de los ciudadanos de un estado, sino también – a través del tráfico – la de los ciudadanos de otros países. Aunque muchos estados tengan poblaciones de propietarios y usuarios de

¹¹ Vetten, Lisa (2005), *Pistoleando por ti: El rol de las armas en los asesinatos de los hombres de sus compañeras íntimas*. CSVR Gender Programme, Policy Brief No.02, Abril 2005. El trabajo del Dr. Arthur Kellermann en los Estados Unidos ha establecido que la presencia de armas en el hogar eleva los riesgos que los miembros de la familia mueran por homicidio o suicidio. Ver por ejemplo: Kellermann AL, Rivera FP, Rushforth NB, et al. La propiedad de armas como un factor de riesgo para el homicidio en el hogar. *New England Journal of Medicine* 1993;329:1084-91.

¹² Protocolo de Nairobi, Preámbulo.

¹³ Frey, Barbara M. (2002), “La cuestión del Comercio, Portación y Uso de Armas Pequeñas y Ligeras en el contexto de Normas Humanitarias y Derechos Humanos”. Documento de trabajo sometido de acuerdo a las decisiones de la Sub-Comisión 2001/120, para 46.

armas, la mayoría reconoce sus responsabilidades – nacionales, regionales y globales – en equilibrar los derechos y las responsabilidades de la posesión de armas por civiles. Es importante que el instrumento que siga el Programa de Acción, cualquiera que sea, estimule los estados a incluir el control

nacional de armas en su agenda, para controlar los impactos negativos de la disponibilidad y del abuso de armas. Es un imperativo de seguridad humana.

Este artículo fue escrito por Emile LeBrun, Lora Lumpe y Cate Buchanan del Centro para el Diálogo Humanitario.

■ Opinión

Nueva investigación: El uso de las armas por los abusadores de mujeres es complejo

Este artículo discute los resultados de la nueva investigación sobre la variedad de formas en las que los golpeadores de mujeres utilizan las armas para intimidar y amenazar a sus víctimas, y la extensión del daño que estos comportamientos causan. Estudios como este muestran el valor de la investigación en salud para guiar la política pública de prevención de la violencia armada. Al arrojar una necesaria luz sobre un tema tabú, esta investigación ofrece un ejemplo concreto de cómo investigar y actuar sobre las implicaciones genéricas de la violencia armada. – El editor

“Sacó la pistola de su bolsillo y la puso allí. Estaba enfrente de mí. Él no la apuntó hacia mí, pero me hizo saber que estaba ahí.”

Entre el 10 y el 34% de mujeres alrededor del mundo son física y sexualmente abusadas por sus actuales o anteriores compañeros íntimos en algún momento de sus vidas.¹ En los EUA las armas juegan un rol significativo en el abuso por parte del compañero íntimo y el feminicidio. Las mujeres tienen 11 veces más probabilidades en los EU que en otros países de alto ingreso de ser víctimas de homicidio, y el doble de probabilidades de ser matadas por un compañero íntimo armado de pistola que por un extraño usando cualquier otro tipo de arma.² De 1980 al 2000, 60-70% de los abusadores que mataron a sus compañeras usaron armas de fuego para hacerlo.³

El asesinato no es el único problema. Entre las sobrevivientes al abuso por parte del compañero íntimo, el 4-5% reporta que sus compañeros las habían

amenazado con pistola por lo menos una vez.⁴ Ser amenazada con un arma de fuego una sola vez puede provocar terror y tensión continuos. Aunque las consecuencias a largo plazo de ser amenazada con una pistola por un compañero abusivo no han sido estudiadas, un estudio de 150 personas que habían sido mantenidas a punta de pistola durante un robo armado halló que, seis meses después, una proporción más alta que la esperada sufría de estrés post-traumático.⁵ Otro estudio con niños expuestos a la violencia entre padres encontró que aquellos que presenciaron abuso con armas y cuchillos corrientes un riesgo mayor de desarrollar desórdenes conductuales, depresión y ansiedad.⁶ Entrevistas con mujeres abusadas revelan que aquellas que viven con propietarios de armas frecuentemente se sienten como si estuviesen bajo una amenaza letal constante, lo que puede incrementar su sentido de desamparo e inhibirlas a la hora de buscar ayuda o dejar sus relaciones.⁷

Nuestro reciente estudio de 8,529 hombres enrolados en programas de intervención para abusadores en Massachusetts sugiere que los perpetradores usan las pistolas de diferentes maneras, y que la propiedad de las mismas por abusadores incrementa la posibilidad de que las víctimas sean amenazadas con armas de fuego. Los propietarios de armas y los no propietarios tenían una probabilidad igual de amenazar a sus compañeras con cuchillos, lo que sugiere que los dueños de pistolas no son necesariamente más inherentemente peligrosos que otros perpetradores. La propiedad de pistolas puede ser un importante factor de riesgo en el incremento de la perpetración de amenazas.

La información fue compilada con hombres entre los 18-65 años de edad que fueron mandados a atender programas entre 1999 y 2003. Los participantes fueron interrogados acerca de su(s) relación(es), historial de abuso y uso de armas de fuego. Esta información fue compilada después anónimamente por el departamento estatal de salud pública y puesta a disposición para el análisis.⁸

¹ Este es el rango en estudios nacionales importantes. En encuestas basadas sobre 48 poblaciones del mundo, de 10 hasta 69% de las mujeres fueron reportadas como físicamente asaltadas por un compañero íntimo en algún momento de sus vidas. Ver Organización Mundial de la Salud (2002). Reporte Mundial sobre Violencia y Salud. Disponible en www.who.int/violence_injury_prevention

² Kellerman AL, Mercy JA. (1992), “Hombres, Mujeres y Asesinato: Diferencias género-específicas en la tasa de violencia fatal y victimización”. *Journal of Trauma*. 1992:311-5

³ Fox J, Zawitz M. (2003), Tendencias de Homicidio en los Estados Unidos. Departamento de Justicia de EU: Buró de Estadísticas de Justicia. Disponible en: www.ojp.usdoj.gov/bjs

⁴ Tjaden P, Thoennes N. (2000), *Reporte completo de la Prevalencia, Incidencia y Consecuencias de la Violencia contra las Mujeres: Hallazgos de la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres*. Departamento de Justicia de EU, Washington, DC. NCJ 183781

⁵ Daly O, Johnston T. (2002), “El Incidente de Derryhirk Inn: La secuela psicológica”. *Journal of Traumatic Stress*. 15(6):461-464.

⁶ Jouriles E, McDonal R, Norwood W, Ware HS, Spiller LC, Swank P.
⁷ Walker L. (1984), *El síndrome de la mujer golpeada*. Springer, New York.

⁸ Rothman EF, Hemenway D, Miller M, Azrael D. (2005), “El uso de armas por abusadores para amenazar a compañeras íntimas”.

Encontramos que 7% de los abusadores señalaron que habían tenido pistolas en algún momento durante los tres años anteriores al ingreso en el programa de intervención, (la proporción de hombres adultos en la población del estado que señala tener armas es de 17%).⁹ Sin embargo, el doce por ciento señaló haber usado una pistola para amenazar a una compañera íntima en al menos cuatro formas diferentes: (1) Amenazando a una compañera con una pistola sin mostrarla; (2) Limpiando, cargando o manejando un arma de fuego durante una discusión; (3) Amenazando a una mascota o cualquier otra cosa con valor sentimental para la víctima sin mostrar la pistola; y (4) Disparando el arma durante una discusión. Los abusadores pueden usar armas en una variedad de otras formas, tales como dormir con un arma de fuego debajo de la almohada o cerca de la cama, amasar una colección de armas, llevar a sus víctimas a contemplar prácticas de tiro, o cargar armas de fuego cuando salen. Los perpetradores con historial de abuso de sustancias y de intentos homicidas tenían respectivamente 1.6 y 4.3 veces más probabilidades que otros abusadores de señalar haber usado armas para amenazar a sus compañeras.

Varias opciones de políticas emergen de esta investigación. Como señalamos en los hallazgos, “la ley

JAMWA 60:62-68. Disponible en línea en: www.jamwa.org/index.cfm?objectid=180A5A8C-D567-0B25-5C4965467A78B8AAC

⁹ Center for Disease Control, *Behavioral Risk Factor Surveillance System Survey Data*. Center for Disease Control and Prevention, Atlanta, GA.

federal no requiere que los oficiales de policía o de la corte indaguen si los abusadores convictos poseen armas o las coleccionan. De hecho, las cortes no tienen la autoridad para desarmar a los abusadores a menos que la legislación del estado les permita hacerlo específicamente. El resultado es que en muchas jurisdicciones se espera que el abusador entregue voluntariamente las armas de fuego tras ser convicto o después de la emisión de una orden de protección.” Cerrar los “huecos” que permiten a algunos abusadores comprar armas de fuego o permanecer dueños de ella a pesar de las órdenes de restricción es una cuestión crítica. Adicionalmente, se requiere reforzar las leyes existentes de manera que las víctimas de abuso estén consistentemente protegidas de la violencia armada.

La investigación previa sugiere que las intervenciones legales pueden hacer la diferencia. “Un estudio sobre leyes que requerían que los vendedores minoristas de armas identificaran dentro de los potenciales compradores a los que tenían órdenes de restricción, determinó que los feminicidios por compañeros íntimos habían sido reducidos hasta un 11% en aquellos estados donde estas leyes habían sido establecidas”.¹⁰

Este artículo fue escrito por el Dr. Emily Rothman y el Dr. David Hemenway del Centro de Investigación y Control de Lesiones de Harvard, en Boston, EUA.

¹⁰ Vigdor E, Mercy J. (2003), “El impacto de las leyes de armas de fuego sobre la violencia doméstica”. En: Ludwig J, Cook P, eds. *Evaluating Gun Policy*. Brookings Institution Press, Washington, DC:157-214.

■ Opinión

Del DDR al desarme comprehensivo: el caso de Sierra Leona

La proliferación de armamento entre la población general – y no sólo entre combatientes – es un tema crucial que debe ser considerado por los planificadores del post-conflicto. Si bien los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) han terminado por ser entendidos como un componente estándar de los paquetes post-conflicto, tales programas se dirigen predominantemente a los excombatientes y deben por lo tanto ser vistos sólo como un primer paso hacia un desarme más comprensivo. La meta de los programas DDR es reestablecer la autoridad civil por medio del registro, de la desmovilización y del quiebre de las redes de combatientes. Pero su impacto estaría limitado por temas de mandato y confianza, así como por temas nuevos o sin resolver en los que individuos descontentos pueden potencialmente amenazar a la comunidad. Desde este esfuerzo de desarme inicial se puede tomar la oportunidad de involucrar a las autoridades civiles (justicia y refuerzo de la ley), así como a las comunidades mismas.

Sierra Leona provee algunas lecciones interesantes en este sentido. Su brutal guerra civil comenzó en 1991 cuando el Frente Unido Revolucionario (FUR) invadió la frontera liberiana. Aunque se destinaron varias operaciones de paz regionales e internacionales para poner pronto fin a la guerra, el reino de terror infligido por el FUR no terminó hasta en el 2002, con la captura de su líder, Foday Sankoh, y el desarme y la desmovilización respaldada por N.U. de unos 45,000 combatientes. En octubre de 1999 el Consejo de Seguridad de N.U. autorizó finalmente el establecimiento de una Misión de Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL). Un personal de seis mil militares fue autorizado para asistir al gobierno de Sierra Leona y a las partes en conflicto para preparar condiciones para el acuerdo de cese el fuego negociado en Lomé a principios de ese año. En vista de las continuadas violaciones por el FUR, el CSNU revisó el mandato de UNAMSIL en febrero del 2000 para incluir el uso de la fuerza para facilitar el flujo libre de la asistencia humanitaria, proveer seguridad en todos los sitios asociados con el programa de desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR), y custodiar el armamento, las municiones y otro equipamiento

militar de los excombatientes recolectado y asistir en su destrucción o disposición.¹

Primera fase: programa DDR

Los primeros esfuerzos de DDR no fueron muy exitosos debido principalmente a la falta de sinceridad del FUR, pero también por el apoyo inadecuado de los donantes en el acampamiento de las tropas de mantenimiento de paz. En Mayo del 2000, después de que el FUR secuestró varios cientos de soldados de UNAMSIL y estuvo al borde de retomar Freetown, la capital de Sierra Leona, una fuerza militar de tarea británica intervino e inmediatamente se apresuró en desarmar y desmovilizar a los combatientes. En 2001, a raíz del retiro de las tropas británicas, UNAMSIL fue expandida a un personal de 17,500 militares.

Después de su muy movido comienzo, el trabajo de DDR de UNAMSIL mejoró, tanto así que es ampliamente considerado como “uno de los ejercicios más exitosos en desarme y desmovilización jamás conducido bajo los auspicios de una compleja operación de paz de las Naciones Unidas.”² El programa DDR tenía tres objetivos principales: recolectar, registrar, dismantelar y destruir todas las armas convencionales y municiones recuperadas de los combatientes; desmovilizar aproximadamente 45,000 combatientes; preparar y apoyar a los excombatientes en la reintegración socio-económica después de su salida de los centros de desmovilización.³ En el momento de las elecciones en Mayo 2002, el país había sido declarado “desarmado”.

Segunda fase: instituciones de seguridad nacional

El programa de DDR no intentó poner bajo control las armas de fuego en manos de civiles. Para elevar la confianza en la legitimidad y efectividad del nuevo gobierno nacional, una segunda campaña de desarme fue conducida por las instituciones de seguridad nacional con el fin de recuperar el armamento en manos de civiles antes de las elecciones presidenciales de Mayo 2004. Esta iniciativa no progresó mucho y reveló las limitaciones todavía encaradas por la policía en términos de capacidad logística y falta de confianza de la población. Sin embargo, proveyó una oportunidad de revisar la legislación relativa a la adquisición y al uso de armas de fuego, así como las regulaciones nacionales sobre importación y exportación de armas pequeñas. De hecho, la Ley No.14 (1955) de Armas y Municiones era una reliquia desfasada de la era colonial del país.⁴ El

¹ www.un.org/Depts/dpko/missions/unamsil/mandate.html

² Thus, Thokozani y Sarah Meek (2003), *Sierra Leona –Construyendo el camino a la recuperación*, Institute for Security Studies, Monográfico No. 80, p.10.

³ Institute for Security Studies (2002), “Sierra Leona: Desarme, Desmovilización y Reintegración”, *Focus*, No. 1.

⁴ Gobierno de Sierra Leona y PNUD (2005), *Armas para el Desarrollo: Borrador del Reporte Anual 2004*, inédito.

procedimiento de licencia de Sierra Leona era altamente centralizado y prolongado, dejando mucho espacio para la evasión, con penas desactualizadas que ya no servían como un disuasivo serio. Se elaboró por lo tanto una propuesta legislativa que fue sometida al Gabinete para su aprobación en Septiembre 2004.

Tercera fase: el programa Armas para el Desarrollo

En el 2003 el Gobierno de Sierra Leona y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también lanzaron un ambicioso programa de ‘Armas para el Desarrollo (ApD), buscando alentar la entrega voluntaria de armamentos. En la visión del PNUD, un desarme comprensivo tenía que seguir al DDR para consolidarlo. Y, para poder lograrlo, tenía que involucrar a las comunidades locales.

Se desarrolló un procedimiento para asegurar la apropiación y participación activa de las comunidades. Se crearon Comités de Manejo del Proyecto en varios cacicazgos (territorios) –el límite administrativo debajo del nivel distrital (Sierra Leona comprende 12 distritos y 149 cacicazgos). Los miembros de los Comités fueron seleccionados a partir de extensas consultas con jóvenes, mujeres, ancianos y líderes comunitarios. Los Comités son responsables de la ejecución de actividades, incluyendo el establecimiento de ‘centros de depósito’, donde los dueños de armas pueden entregarlas. Las armas son registradas y se entrega un recibo. Posteriormente, el dueño puede solicitar una licencia de armas de fuego y posiblemente reclamar el armamento entregado después de la emisión de una licencia.⁵ El armamento entregado a los centros de depósito es regularmente recogido por la policía de Sierra Leona y guardado en un sitio seguro dentro de los límites de la sede policial del distrito.

Cuando todo el armamento en un territorio dado ha sido entregado, la policía lleva a cabo un ejercicio de verificación con el monitoreo del PNUD y el pleno consentimiento de la comunidad y las autoridades locales. La verificación consiste en un cateo aleatorio de las casas en el 30% de las aldeas. Si no se encuentra armamento, se otorga un certificado “libre de armas” al cacicazgo. Este certificado le da derecho al cacicazgo a un financiamiento para proyectos seleccionados de desarrollo comunitario siguiendo un procedimiento que asegura la representación de todos los grupos. El voto democrático de la comunidad establece al menos tres proyectos priorizados y el número de proyectos financiados se determinan por sus costos. Ejemplos de proyectos actuales que han sido financiados incluyen un mini-estadio/campo local, un mercado, dos escuelas primarias y un puesto de salud.

⁵ La emisión de licencias a los propietarios de armas requiere la adopción de la legislación por el gobierno que se describe abajo.

Logros y retos

En 2004 el programa ApD involucró a un total de 14 cacicazgos. Hay una meta de 50 más para 2005, si los fondos lo permiten. Es demasiado pronto para sopesar el impacto de este programa en todo el país; sin embargo, ningún incidente relacionado con armas de fuego se ha originado todavía en cualquiera de los territorios que han participado en el programa y ningún cacicazgo certificado ha perdido su estatus de 'libre de armas'.⁶ Adicionalmente, se estableció en Diciembre del 2004 un Comité Nacional sobre Armas Pequeñas. Este cuerpo ha sido encargado del desarrollo del primer Plan de Acción sobre Armas Pequeñas para Julio 2005.

La fase de salida de UNAMSIL posa un gran reto: lo que fue alguna vez la mayor fuerza de mantenimiento de paz en la historia de Naciones Unidas ha sido reducida a menos de 3,000 hombres, con el retiro definitivo previsto para Julio del 2005. El público no confía plenamente que las instituciones de seguridad nacional estén listas para asumir la parte de las Naciones Unidas. Además, si

⁶ Gobierno de Sierra Leona y PNUD (2005). Armas para el Desarrollo: Borrador de Reporte Anual 2004. Inédito.

bien el ApD parece funcionar bien en áreas rurales, se necesita diseñar una estrategia diferente para Freetown y las áreas urbanas de los alrededores. Este tema es una prioridad, debido a los altos niveles de crimen relacionado con armas de fuego en estas áreas. La propuesta legislativa de modernizar la Ley de Armas y Municiones de Sierra Leona aún queda por ser obtenida.⁷



Mención especial

A Global Witness (Testigo Global) por ayudar a documentar el caso que recientemente llevó al arresto en los Países Bajos de un empresario holandés bajo cargos

de cometer crímenes de guerra contra los Liberianos y de violación al embargo de armas de Naciones Unidas. El comerciante maderero Guus van Kouwenhoven, que está en custodia, es procesado por una corte de Rotterdam acusado de ayudar a establecer milicias en naciones africano-occidentales y suplirles con armas a través de compañías madereras que él operaba en esos países. Global Witness, una organización de derechos humanos que investiga violaciones relacionadas a la explotación de recursos naturales, ayudó a documentar la evidencia sobre las actividades de van Kouwenhoven.

⁷ Ibid.

■ En sus propias palabras

“¿Qué es más importante, el derecho de un individuo a portar un arma para la autodefensa o el derecho de una comunidad a restringir la propiedad de las armas para promover una mejor seguridad para todos?”

Jaco Bothma, Director del Registro Central de Armas de Fuego, Servicio de Policía de Sud África.

La restricción a la propiedad de armas de fuego está afincada en la Constitución de la República de Sud África e incrustada en la nueva Ley de Control de Armas de Fuego. Ambas notan que los derechos fundamentales y la libertad están relacionados con los derechos de otros y las necesidades de la sociedad. Se reconoce generalmente que la seguridad pública, la salud, el orden y los valores democráticos justifican la imposición de limitaciones a la posesión y uso de las armas.

La restricción a la propiedad de armas de fuego por un Gobierno cae dentro del ámbito del deber

razonable y se justifica en una sociedad abierta y democrática basada en el respeto a la igualdad y la dignidad humana. Los beneficios contenidos dentro de la seguridad pública *versus* la propiedad privada de armas de fuego pesan mucho más en todo el dominio público y por lo tanto hace necesaria la restricción de las armas de fuego. El derecho de un Gobierno a restringir la propiedad de las armas es parte por lo tanto del interés de la comunidad en lograr una mayor seguridad y sobrepasa el derecho individual a poseer armas de fuego para la autodefensa.

Embajador Luis Alfonso de Alba, representante mexicano a la Conferencia sobre Desarme en Ginebra.

Existe la necesidad urgente de desarrollar líneas claras y estrictas para restringir la posesión civil de armas. Es cada vez más evidente que el derecho a la autodefensa esta siendo abusado en muchas situaciones. Las comunidades pagan un alto precio por esta falta de regulación en tanto experimentan la violencia de manera cotidiana. La posesión de armas por civiles sólo debería permitirse dentro de estándares y procedimientos estrictos con propósitos de recreación y en casos extremos, cuando exista una amenaza real para la seguridad personal. No deben permitirse para contrarrestar supuestas amenazas, pues esto únicamente incrementa el riesgo de más violencia.

Frank Leutenegger, Swissguns, www.swissguns.ch

El tema no surge... o no debería surgir. Si un gobierno estuviera verdaderamente en posición de promover la seguridad, tendría el deber de intervenir. Este desafortunadamente, nunca es el caso. El problema reside en la total impotencia de los gobiernos en este asunto. El Reino Unido, tan estricto en la posesión legal de armas, está confrontado a la violencia urbana incontrolada, agravada por el influjo de armamentos ilícitos. En Suiza, por otro lado, donde las armas ni siquiera pueden contarse apropiadamente (los estimados varían entre 1.5 y 5.5 millones), la violencia permanece – por ahora – a niveles “folkloricos”. Hasta en países desgarrados por la guerra civil, el desarme, suponiendo que pudiese ser total, no es la solución. Los agresores siempre están armados, las víctimas siempre desarmadas.

Rebecca Peters, Directora, International Action Network on Small Arms (IANSA)

La mayoría de las armas del mundo están en manos civiles, de manera que el esfuerzo global por reducir la proliferación y el mal uso de armas pequeñas debe incluir la regulación de la posesión civil. Controlar la importación, venta y propiedad de las armas es el paso más inmediato que los países pueden tomar para reducir la violencia armada, razón por la cual la mayoría de los 600 grupos miembros de IANSA están

trabajando en fortalecer sus leyes nacionales de armas. En respuesta a la devastación causada por el armamento que fluye indetectada e incontroladamente en tantas comunidades, los gobiernos reconocen cada vez más la necesidad de políticas comprensivas y consistentes para cerrar los agujeros y cortar el flujo letal.

Nana F. Busia, Coordinador, Proyecto de Prevención de Conflictos y Reducción de Armas Pequeñas, Ghana.

Un imperativo general de seguridad humana dicta la primacía del derecho de una comunidad a restringir la propiedad privada de armas a través de regulaciones efectivas. Vale la pena explorar la relación entre las percepciones de seguridad y los niveles de propiedad de armas por los individuos. Las percepciones de inestabilidad bien pueden conllevar el incremento de la adquisición de armas para autoprotección, pero la propiedad indiscriminada de armas deja a las sociedades vulnerables a la violencia armada y solamente amplía el sentido de inseguridad e inestabilidad. De manera que incumbe a las comunidades responsables elevar la conciencia sobre los impactos negativos de la proliferación de armas como un prerrequisito para la efectividad de las medidas restrictivas. Regular la propiedad de las armas es necesario para cortar el ciclo de inseguridad y proliferación de armas.

■ Noticias breves

Colonos judíos urgidos a entregar armas

Los colonos judíos deberán entregar sus armas antes del planeado retiro de Gaza este verano para prevenir cualquier posibilidad de confrontación sangrienta con tropas israelíes sobre el desmantelamiento de los asentamientos, dijo un líder de los asentados. La propuesta del legislador ultra nacionalista Effie Eitam marcó la primera vez que un líder de los colonos reconoció el potencial para la violencia entre estos. Muchos colonos judíos en Gaza y en la Ribera Occidental están armados, y líderes de los asentamientos han advertido que los extremistas podrían estar planeando disparar a las autoridades durante el retiro, que debería comenzar este verano. Decenas de personas respondieron al llamado de los movimientos por la paz y se manifestaron en Jerusalén el 7 de marzo bajo el lema “Retíren las armas de los colonos” y “¡No a la rendición al terror de los colonos!”. Las manifestaciones marcaron el inicio de una campaña popular para desarmar a los colonos judíos.

Fuente: Indymedia, 7 marzo 2005 y AP, 30 marzo 2005.

Líder de ANR aboga por armas para los maestros

Todas las opciones deberán ser consideradas para prevenir sucesos tales como el tiroteo de una escuela

de Minnesota el 21 de marzo que tomó 10 vidas, incluyendo poner armas a disposición de los maestros, dijo un alto dirigente de la Asociación Nacional del Rifle (ANR). “No estoy diciendo que esto significa que cada maestro debe tener un arma o no, pero lo que estoy diciendo es que necesitamos ver todas las opciones sobre qué va a proteger realmente a los estudiantes”, dijo a la AP la primera vice-presidenta de la ANR, Sandra S. Froman.

Fuente: AP, 25 marzo 2005

Fecha límite de desarme se acerca en Congo

Los milicianos en la provincia sin ley de Ituri al oriente de la RDC, tenían hasta el viernes 1 de abril para entregar voluntariamente sus armas, después del cual las tropas de mantenimiento de paz de NU han jurado que los desarmarán. El comandante de la brigada de 5,000 soldados en Bunia, la capital provincial, espera que muchos desafíen la fecha límite y resistirán el desarme. Si esto sucede, dijo, sus tropas –asistida por más de 3,000 soldados congoleños– los arrollarán por puro poder de fuego. Las recientes palabras fuertes de las tropas de NU surgen después de años de estar siendo acusados de fallar en parar las múltiples atrocidades del Congo oriental. La fecha límite del viernes se aplica a unos 9,000 adultos en siete milicias. A otros 6,000 niños soldados se les permitirá rendir sus armas voluntariamente después del viernes. El

desarme es parte de un acuerdo mayor de compartir el poder integrando a los grupos armados en el ejército nacional, pero los mantenedores de paz en Bunia estuvieron inicialmente paralizados por un débil mandato del Consejo de Seguridad que les permitía solamente proteger al personal de Naciones Unidas.
Fuente: AP, 31 marzo 2005

India busca prohibición global en venta de armas pequeñas a actores no estatales

Nueva Delhi esta en proceso de diseñar una propuesta para Naciones Unidas que busca la prohibición global de la venta de armas pequeñas a actores no estatales. La propuesta esta siendo desarrollada conjuntamente por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Asuntos Exteriores indios. Que India tenga éxito en esta iniciativa depende de cómo transmita sus preocupaciones a las naciones europeas, Israel y, particularmente, los Estados Unidos.
Fuente: Asia Times, 25 feb 2005

Afganistán: Demasiadas armas en manos privadas

Según el Programa Nuevos Comienzos de Afganistán (PNCA), el nombre oficial del programa de desarme y recolección de armas respaldado por Naciones Unidas, más de 40,000 de un estimado de 60,000 miembros de las milicias afganas han sido desarmados desde que comenzó el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) a fines del 2003. Pero grandes cantidades de municiones y armas permanecen con los comandantes locales y grandes fuerzas milicianas y en bases ex-militares y almacenes privados a través de Afganistán. La existencia de tal cantidad de municiones y armamento en manos de actores no estatales significa que el peligro de más conflicto es real. Las Naciones Unidas han emprendido una encuesta para identificar los lugares de almacenamiento de las armas. Canadá es la nación líder en este proyecto y hasta el momento ha aportado unos USD 400,000 para conducir la encuesta. El programa completo, que se espera que tome más de un año, requerirá financiamiento suplementario.
Fuente: IRIN News, 7 mar 2005

Somalia: Consejo de Seguridad de UN recomienda visita del Comité de Sanciones

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha recomendado que su Comité de Sanciones visite Somalia para reforzar el compromiso del Consejo de aplicar plenamente el embargo contra el destrozado país del Cuerno de África. El Consejo también dijo que se debería poner más atención a la criminalización de actividades financieras ilegales, a través de las cuales muchos violadores del embargo de armas obtenían fondos para sus actividades. La recomendación surgió a partir de un reporte del grupo de monitoreo designado por la Naciones Unidas que señaló que las armas continuaban entrando en Somalia a pesar de la prohibición, una tendencia que podría debilitar los esfuerzos por instalar un nuevo gobierno en el país. El informe descubrió “34 embarques de armas individuales o violaciones del embargo de armas desde Febrero 2004 hasta el momento del presente informe”, es decir, Febrero 2005. El grupo de monitoreo también sometió al Consejo un informe confidencial que contenía los nombres de las personas responsables del comercio ilícito de armas.
Fuente: UN News Service, 14 Mar 2005, IRIN News, 16 Mar 2005

El Centro para el Diálogo Humanitario es una organización imparcial e independiente, con sede en Ginebra (Suiza), dedicada a dialogar sobre cuestiones humanitarias, la resolución de los conflictos armados y el alivio de su impacto en las personas. El Centro facilita un diálogo informal a alto nivel entre los principales protagonistas de los conflictos armados y otras organizaciones interesadas, como ONG y agencias de la ONU.

Este trabajo se completa mediante la investigación y esfuerzos políticos para pasar a la acción en cuestiones humanitarias actuales como la naturaleza de los grupos armados no estatales, técnicas de mediación, economía de guerra, el imperio de la ley y la disponibilidad de armas.

En 2001 el Centro estableció el Programa sobre armas pequeñas y seguridad humana, que acomete varios proyectos dirigidos a comprender mejor el coste humano de la disponibilidad y el uso indebido de armas y a abogar por opciones para actuar al respecto.

Centro para el Diálogo Humanitario
114 rue de Lausanne
1202 Ginebra, Suiza
Teléfono: +41.22.908.1130
Fax: +41.22.908.1140
Correo electrónico: info@hdcentre.org
Web: www.hdcentre.org

Todos los derechos reservados.
Los derechos de autor de esta publicación son propiedad del Centro para el Diálogo Humanitario.

Suscríbase a nuestra lista de correo

Deseo seguir recibiendo una copia gratuita del Boletín sobre armas pequeñas y seguridad humana

Correo electrónico Correo electrónico

Copia impresa (indique debajo el idioma y la cantidad)

Inglés Francés Español Portugués Árabe

Nombre y tratamiento

Organización

Dirección

Código postal

País

Teléfono

Fax

Sitio web

Correo electrónico

Por favor, copie y rellene este formulario y envíelo a Mircille Widmer, Centre for Humanitarian Dialogue, 114 rue de Lausanne, Geneva, 1202, Switzerland. También puede enviarlo por correo electrónico a widmer@hdcentre.org o por fax al +41.22.908.1140.

boletín
Armas pequeñas y seguridad humana

Directora
Cate Buchanan (cateb@hdcentre.org)

Diseño y producción
Richard Jones (rmjones@onetel.com)
Exile: Diseño y servicios editoriales