



Misceláneo

Armas de fuego en América Latina: una sociedad sin conflicto, pero sin paz

Firearms in Latin America: A Society without Conflict, but without Peace

Carla-Morena Álvarez-Velasco¹

Recibido: 26 de enero de 2021

Aceptado: 17 de mayo de 2021

Publicado: 31 de enero de 2022

Resumen

Este artículo tiene como objetivo describir las transferencias de armas pequeñas y livianas hacia América Latina durante y después de la Guerra Fría, para identificar los principales cambios ocurridos con el fin de la bipolaridad y para establecer su relación con la violencia armada que vive la región. Se analizan reportes, informes y documentos producidos por autores y organizaciones especializadas en armas de fuego y en armamento convencional, desde mediados del siglo XX hasta la actualidad. Se plantea que, pese a su marginalidad teórica, durante la Guerra Fría, las transferencias de armas de fuego fueron un importante instrumento de relacionamiento entre las potencias en conflicto y sus zonas de influencia. Cuando la confrontación ideológica llegó a su fin, las transferencias abandonaron las motivaciones geopolíticas y comenzaron a funcionar dentro de las lógicas del mercado, lo cual ha tenido importantes implicaciones para la violencia armada y la criminalidad en la región.

Palabras clave: América Latina; armas de fuego; balance de poder; Guerra Fría; proliferación de armas; violencia armada

Abstract

This article aims to describe the transfers of small arms and light weapons to Latin America during and after the Cold War, to identify the main changes that occurred with the end of bipolarity and to establish its relationship with the armed violence that the region is experiencing. A review and analysis of reports and data bases, produced by authors and organizations specialized in firearms and conventional weaponry, from the middle of the 20th century to the present is carried out. It is argued that despite their theoretical marginality, during the Cold War, firearms transfers were an important instrument of relations between the powers in conflict and their areas of influence. When the ideological confrontation came to an end, the transfers abandoned geopolitical motivations and began to work within the logic of the market, which has had important implications for armed violence and criminality in Latin America.

Keywords: balance of power; Cold War; firearms; gun violence; proliferation

¹ Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador, carla.alvarez@iaen.edu.ec,

 orcid.org/0000-0002-3372-5273



Introducción

El término “transferencia” se refiere a los flujos de armas que tienen lugar en el marco de una relación comercial o de ayuda militar, pero incluyen un origen y un destino específico. Durante la Guerra Fría, las grandes potencias en conflicto realizaron múltiples transferencias de armas de todo tipo, inclusive de armas pequeñas y livianas,² hacia varias regiones periféricas; entre ellas, América Latina. Esto fue parte de una estrategia para mantener o alterar el balance del poder bipolar según fuera conveniente a sus intereses. Con el fin de la confrontación ideológica, las armas de fuego dejaron de ser instrumentos útiles para la política internacional de las grandes potencias. No obstante, los flujos no se detuvieron. Con esos antecedentes, esta investigación se pregunta ¿de qué manera cambiaron las transferencias de armas pequeñas en América Latina, y qué relación tienen los cambios con la violencia armada que vive la región?

Para responder al cuestionamiento central, se recurre a la teoría crítica de las relaciones internacionales (Cox 2013) y a la imagen del “sistema triangular de la violencia” (Galtung 2006), para relacionar las transferencias de armas de fuego hacia América Latina realizadas durante y después de la Guerra Fría con la violencia armada actual.

De la teoría crítica se tomó la idea de que toda teoría siempre es para alguien y tiene algún propósito; es decir, tiene una perspectiva o punto de vista definible en un tiempo y un

espacio político y social. Cuando una teoría se representa a sí misma como objetiva y divorciada de su perspectiva, es importante examinarla como ideología y poner al descubierto su punto de vista oculto (Cox 2013, 132). Para hacerlo, es posible estudiarla como un “discurso” o espacio cuya función es imponer una significación y transformarla en acciones y en decisiones.

En este artículo se utiliza una mirada crítica para analizar la teoría realista de las relaciones internacionales y el concepto de balance de poder como discursos políticos que se convirtieron en una guía de acción que, durante el período de bipolaridad, promovió la transferencia de armas entre las grandes potencias y los Estados latinoamericanos. Así, generó la proliferación y difusión³ de estos dispositivos.

De la imagen del sistema triangular de la violencia de John Galtung (2006) se tomó la dinámica de funcionamiento de la violencia. Esta la describe visualmente como un fenómeno compuesto por tres dimensiones diferentes, pero complementarias: la violencia directa, la violencia estructural y la violencia cultural. La primera es la que se ejerce contra otros seres humanos. Su máxima expresión es la privación de la vida. La segunda ocurre en las estructuras económicas, sociales y políticas de la sociedad, y es la que impide la plena satisfacción de derechos económicos y sociales, aun cuando los derechos políticos estén garantizados. La tercera es la violencia cultural, que legitima las otras dos formas mediante discursos y prácticas cotidianas (Galtung 2006, 147-162). La violencia puede comenzar en cualquier vértice del triángulo y se transmite

2 En este trabajo se utilizan indistintamente los términos armas de fuego y armas pequeñas, en referencia a los dispositivos que pueden ser activados por una sola persona y que recurren a la deflagración de la pólvora para disparar sus proyectiles. Según la ONU, estas pueden ser: revólveres y pistolas automáticas; fusiles y carabinas; metralletas; fusiles de asalto y ametralladoras ligeras (ONU 1997, 12).

3 La difusión es un término que se refiere específicamente a la dispersión y recirculación de armas a través de distintos canales, en todos los niveles de la sociedad (Klare y Andersen 1996, 4).

fácilmente de uno a otro. La dinámica descrita resulta útil para describir la proliferación y difusión de armas de fuego como un elemento que aviva la violencia directa, en sociedades en las que de manera concomitante se viven situaciones de violencia estructural y cultural.

La metodología de la investigación se basa en información obtenida de fuentes secundarias. Se partió de la idea de que la presencia de armas pequeñas en América Latina tiene origen en un momento histórico específico, y del cuestionamiento a las perspectivas que estudian las transferencias de armas de manera atemporal y apolítica. La identificación de ese momento, sus características y sus cambios a lo largo de la historia requirió la revisión y contrastación de fuentes sobre las motivaciones, las lógicas y los montos de las transferencias de armas, desde sus orígenes hasta la actualidad, con énfasis en la región. De manera complementaria, se analizaron reportes, informes y análisis producidos por autores y/u organizaciones especializadas en armas de fuego y en armamento convencional. Entre ellas, la Oficina de Naciones Unidas para el Crimen y el Delito (UNODC), el *Small Arms Survey* (SAS) de Ginebra, el *Congressional Research Service* de los Estados Unidos, el *Stockholm International Peace Research Institute*, entre otros. Estas fuentes de consulta también fueron orientadoras para la obtención de datos respecto a la violencia armada y a la disponibilidad actual de armas pequeñas y livianas.

La pregunta central del artículo se responde en tres partes. En la primera, se hace un acercamiento crítico a dos conceptos centrales de la teoría realista de las relaciones internacionales: el balance de poder y la seguridad nacional, debido a que constituyeron el fundamento que justificó, de manera implícita, las transferencias de armas de fuego desde las

potencias hacia sus zonas de influencia. También se plantea que, con el fin de la confrontación bipolar, aunque los flujos de armas no se detuvieron, las viejas justificaciones perdieron vigencia, y aparecieron nuevas reflexiones y teorías interesadas en arrojar luces sobre sus impactos. En la segunda parte, se analiza el funcionamiento de los flujos de armas de fuego hacia América Latina durante la Guerra Fría, y se detallan sus motivaciones, montos, prioridades y proliferación.

En la tercera parte se sostiene que, en el período posterior, las transferencias de armas abandonaron por completo las razones de la bipolaridad, y adoptaron una lógica de mercado, que facilitó la difusión de armas pequeñas en la sociedad. Ello, junto con factores estructurales y culturales, ha incentivado la violencia armada en la región. Por último, se presentan algunas conclusiones que hilvanan en un solo hilo argumental la relación entre balance de poder, Guerra Fría, transferencias de armas, proliferación y difusión de armas de fuego y violencia armada en América Latina.

La perspectiva realista del balance de poder

La teoría realista de las relaciones internacionales es la tradición de pensamiento más influyente en el campo de estudio dedicado al comportamiento de los Estados y de la seguridad nacional (Dougherty y Platzgraff 1993, 91; Walker 1993, 104; Wohlforth et al. 2007, 35). Sus postulados han servido como una guía para el arte de gobernar. Si bien el papel de las armas de fuego en la política internacional fue objeto de escasas reflexiones dentro de esta teoría, sus planteamientos sirvieron como fundamento y justificación para utilizar las

transferencias de armas de fuego como un instrumento de relacionamiento entre Estados en condiciones de asimetría de poder.

Para el realismo, los Estados interactúan en un ambiente anárquico, entendido como un entorno que no cuenta con una autoridad capaz de imponer el orden (Waltz 1979). En esas circunstancias, las relaciones entre Estados serían propensas a la conflictividad, tanto por la ausencia de una autoridad legítima como por el hecho de que estos son entidades egoístas, competitivas, agresivas y hostiles al momento de conseguir sus objetivos (Waltz 1979).

A fin de explicar con mayor precisión el comportamiento de los Estados, los teóricos del realismo crearon el concepto de balance de poder (Waltz 1979, 164-180; Walt 1987; Wohlforth et al. 2007). Esa definición, que no está exenta de debates, señala que existe un interés natural de los Estados por mantener un sistema de pesos y contrapesos en la distribución del poder internacional, para evitar la dominación o la hegemonía de algún actor en particular; incluso, para evitar la propia subordinación. En palabras de Schweller (2016, 1):

Un sistema de equilibrio de poder es aquel donde el poder que detentan y ejercen los Estados dentro del sistema está controlado y equilibrado por el poder de los demás. De esta forma, cuando el poder de una nación crece hasta presentar una amenaza para otras potencias, surge una coalición que frena a la potencia emergente, de modo que cualquier intento de lograr hegemonía mundial terminaría fracasando.

Los teóricos del realismo asumen que la anarquía es la condición determinante del balance de poder, porque el establecimiento de cierto equilibrio de fuerzas en el contexto interna-

cional es capaz de generar un orden en medio del caos. Ello facilita la consecución de intereses nacionales y mejora las condiciones para alcanzar la seguridad nacional (Waltz 1979).

Al igual que el concepto de balance de poder, el de seguridad nacional resulta controvertido.⁴ Sin embargo, constituye una noción orientadora de las situaciones que pueden beneficiar o perjudicar a un Estado. Desde la perspectiva realista, la noción alude al conjunto de estrategias que pueden ser utilizadas por los Estados para mantener o recuperar el balance de poder en el entorno internacional. Esas recomendaciones se dirigen principalmente a las grandes potencias, que serían los actores con mayor capacidad de alterar el equilibrio de fuerzas. Las principales recomendaciones son: 1) dividir para gobernar, 2) crear Estados valla, 3) consolidar esferas de influencia, 4) formar alianzas estratégicas, 5) arreglar pacífica y legalmente todas las disputas posibles, 6) intervenir militar o políticamente cuando sea necesario, 7) controlar quién puede acceder y quién no a las armas de destrucción masiva, 8) ser parte de la carrera armamentista, 9) ir a la guerra cuando sea necesario y 10) ejecutar compensaciones territoriales después de una confrontación bélica (Dougherty y Platzgraff 1993, 45).

Aunque esa guía de acción no lo expresa de manera explícita, justifica la transferencia de armas para garantizar la seguridad nacional y para mantener o alterar el balance de poder. De hecho, se podría decir que las transferencias de armas y el equilibrio de poder tienen una relación mutuamente incluyente. Las primeras no se entienden fuera de un esquema

⁴ Un concepto es controvertido cuando está tan cargado de valores que no existe prueba ni argumento suficiente para lograr un acuerdo sobre una definición correcta o estándar (Gallie 1956).

determinado del segundo, y este último no es concebible sin la adecuada atención a los flujos de armas (DerGhougassian 2010, 73).

Esto es especialmente claro en relación con el armamento convencional y de destrucción masiva, pero ha sido menos evidente en relación con las armas de fuego. En efecto, la acumulación de armas tradicionales y/o el acceso a armas de destrucción masiva por parte de determinados actores siempre han sido percibidos como una amenaza al *statu quo* internacional. De manera contraria, la producción o compra de armas pequeñas o municiones de un Estado –aun cuando fuera innecesariamente excesiva– ha sido vista como una condición insuficiente para alterar la distribución de poder en el mundo. Desde esa lógica, las armas de fuego constituyen instrumentos de segundo orden o “armas parias” (Cooper 2011).

Sin embargo, pese a su supuesta inocuidad, cumplieron un papel relevante en la política internacional durante la Guerra Fría. Durante el período de confrontación ideológica, las potencias intervinieron política y/o militarmente en los denominados países valla, para mantener o para disputar áreas de influencia. Como parte de la estrategia de intervención, dotaron a esos Estados de importantes *stocks* de armas de fuego, para fortalecer las facciones internas afines a sus ideologías, y que estas –una vez equipadas– pudieran enfrentar directamente a sus enemigos (Westad 2005). Las dotaciones por lo general se realizaron con la etiqueta de “ayuda militar”, como un asunto de política exterior, más que como una actividad comercial, aunque eran pagadas por los países receptores. Esos flujos constituyeron la mayor fuente de abastecimiento de armas pequeñas en América Latina (Klare y Andersen 1996, 27), al menos hasta que terminó la Guerra Fría.

Con el fin de la confrontación bipolar, sobrevino una expectativa generalizada respecto al advenimiento de una era definida por la gobernanza mundial y por la ausencia de ideologías, prácticas y estructuras militaristas (Stavrianakis y Selvy 2012, 6). En ese momento, hubo mucha confianza en que la humanidad lograría eliminar el autoritarismo como forma de gobierno, y en que alcanzaría mayores niveles de crecimiento y de desarrollo debido al establecimiento de un contexto favorable para el comercio y las finanzas. También se pensó que se reduciría la conflictividad en el mundo, tanto a escala interestatal como intraestatal.

Con tales expectativas, las potencias perdieron interés en consolidar zonas de influencia, en crear Estados valla y en intervenirlos militarmente. Como resultado, las transferencias de armas de fuego dejaron de tener utilidad como un instrumento de relacionamiento entre Estados grandes y pequeños.

Sin duda, los cambios en el equilibrio de poder en la postguerra fría repercutieron de manera significativa en las transferencias de armas de fuego. Durante la Guerra Fría, estos dispositivos estuvieron al servicio de los más altos intereses de la política mundial, pese a que su papel en el mantenimiento del equilibrio de poder nunca tuvo un lugar explícito en la reflexión teórica. Con el fin del orden bipolar, el estado de cosas cambió. Aunque los flujos de armas de fuego en distintas magnitudes mantuvieron su afluencia hacia las diferentes regiones del planeta, pasaron a ser un instrumento de importancia marginal en la diplomacia internacional. No obstante, nor-teamericana una amenaza fluenciaho msaltar que estos dispositivos rmas en las que s actores que tienen capacidad para alterarganaron un espacio teórico mucho más explícito, ya

no desde la perspectiva realista, sino más bien desde otras entradas analíticas, interesadas en comprender mejor los impactos de su proliferación y difusión, en términos de violencia, de criminalidad y de seguridad humana. Incluso, respecto a la importancia de generar una estructura internacional para controlar su tráfico, tanto legal como ilegal.

La Guerra Fría y la proliferación de armas de fuego

Desde finales del siglo XIX, las transferencias de armas de fuego entre países grandes y pequeños fueron utilizadas como una estrategia de política internacional, que en ese momento buscaba limitar la independencia de las colonias⁵ (Eide 1976, 308). Sin embargo, fue la Segunda Guerra Mundial la que dio el primer gran impulso a la militarización del Tercer Mundo, debido al interés de los países industrializados en utilizar la mano de obra de las colonias en el enfrentamiento masivo. Una vez superado el conflicto, la militarización de las periferias se intensificó cuando Occidente buscó construir un sistema de seguridad colectiva que consistía en una cadena de alianzas militares que limitaban a la Unión Soviética y a China. La lógica política de funcionamiento

⁵ Es importante mencionar que los comerciantes europeos establecieron tempranamente las bases del mercado internacional de armas, entre los siglos XVI y XVII. Las transportaban en buques mercantes que viajaban desde Europa principalmente hacia África y América. Ese tipo de comercio cumplía una ruta "triangular", en la que los barcos zarpaban desde Gran Bretaña con cargamentos de armas de fuego, telas y cerveza hacia África. Desde allí, se exportaban esclavos y otros bienes a las Américas, y retornaban al Reino Unido cargados de otros productos (UNODC 2020a). En este período, las transferencias de armas cumplían una función comercial y todavía no eran parte de las herramientas de la diplomacia y la geopolítica de las potencias productoras de armamento.

de las transferencias desde el centro hacia la periferia era sencilla: la entrega de dispositivos se activaba cuando era necesario mantener en el poder o respaldar a una facción aliada, y se restringía cuando algún grupo antagónico alcanzaba el poder y/o cuando se requería su remoción (Eide 1976, 309).

Para la segunda mitad del siglo XX, durante la Guerra Fría, se produjeron constantes intervenciones políticas y militares en Estados periféricos de África, Asia y América Latina (Ayoob 1998, 36; Westad 2005). En muchos casos, se intervinieron países que estaban en medio de un proceso de descolonización y de lucha por su independencia, como ocurrió en África y Asia, o que estaban enfrentando algún tipo de conflictividad política interna, como en América Latina. En ese momento de la historia, las transferencias mantuvieron la misma lógica que durante la Segunda Guerra Mundial: apoyar a los bandos aliados dentro de países ubicados en sus zonas de influencia. Sin duda, esa forma de asistencia fue una manifestación más de las relaciones coloniales.

América Latina cumplió entonces la función de ser una región valla para contener la entrada del comunismo en los Estados Unidos. Pero los acontecimientos que desembarcaron en la Revolución Cubana (1959) y en la posterior Crisis de los Misiles (1962) mostraron que la valla tenía grietas. En consecuencia, el intento de cualquier régimen de izquierda de establecerse en el hemisferio occidental fue visto como una amenaza para la seguridad nacional norteamericana y para el equilibrio de poder (Smith 1996, 393).

La Crisis de los Misiles convirtió a las armas nucleares y a las armas de destrucción masiva, durante las tres décadas siguientes, en un tema prioritario en la agenda de política exterior de las grandes potencias (Nye 1991,

146). Incentivó también la conformación de una comunidad de expertos en este tipo de dispositivos. Es así que, durante las décadas de 1960 y 1970, se iniciaron largos diálogos diplomáticos y militares entre Estados Unidos y la URSS, para limitar la producción de armas de destrucción masiva y frenar la carrera armamentística. Entre 1969 y 1979 tuvieron lugar dos rondas de “Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas” (*Strategic Arms Limitation Talk*, SALT por sus siglas en inglés), conocidas como SALT I (1969-1972) y SALT II (1972-1979).

Además, se suscribieron varios instrumentos internacionales como el Tratado de Tlatelolco (abierto para la firma en 1967 y vigente desde 1969), de alcance regional, mediante el cual los países latinoamericanos se comprometieron a proscribir el desarrollo de armas nucleares en la región. También se suscribió el Tratado de No Proliferación Nuclear, de alcance global, que buscaba restringir la posesión de armas nucleares e impedir la proliferación de armas de destrucción masiva en el mundo (abierto para la firma desde 1968 y vigente desde 1970).

Sin embargo, esas iniciativas no contuvieron el flujo de armamento pesado y de armas pequeñas y livianas hacia la región latinoamericana. Por el contrario, de forma paralela se activaron una serie de mecanismos de ayuda o cooperación militar y de transferencias de armas tanto desde la URSS como desde Estados Unidos hacia todos los países ubicados al sur del Río Bravo. Ello dinamizó los flujos de armamento pequeño y liviano dirigido a las facciones prosoviéticas o pronorteamericanas que buscaban hacerse con el poder en los diferentes países. Esta especie de diplomacia de las armas fue una actividad más dentro de la agenda de seguridad de las potencias, a pesar

de haber contribuido a la represión, a la violación de derechos humanos, a la inestabilidad política interna y a la violencia social.

Después de la instalación de misiles en Cuba, la Unión Soviética transfirió armas hacia al menos 15 países (Barbados, Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana). No obstante, es importante mencionar que Cuba, Nicaragua y Perú fueron los principales receptores. De hecho, en el período comprendido entre 1964 y 1988, los tres países sumaron una cifra aproximada de 15 000 000 000 de dólares, tanto en forma de armamento pesado como de armas pequeñas y livianas (tipo rifles, ametralladoras, granadas, morteros, etc.) como de equipo y servicios militares (Klare y Andersen 1996, 34-36).

Además, a lo largo de toda la Guerra Fría, la Unión Soviética hizo transferencias a Cuba para ser distribuidas a los grupos de izquierda de los diferentes países (Godnick, Muggah y Waszinki 2002). Desde ahí también salieron apoyos a las operaciones militares en países de otros continentes, como Angola y Etiopía (Klare y Andersen 1996, 35).

Las transferencias desde el bloque soviético hacia América Latina se redujeron notablemente con la desintegración de la URSS. Se mantuvieron contraídas durante la década de los años 90. Sin embargo, en el nuevo milenio, Rusia buscó una mayor participación de la venta de armas hacia el tercer mundo, lo cual ha impulsado el incremento de sus ventas (Grimmett 1995; 2001).

Una lectura desde el lado norteamericano muestra que la asistencia militar de los Estados Unidos hacia América Latina comenzó en la década de 1950. Primero, con el objetivo de garantizar el acceso a las materias primas

de la región. Después de la Crisis de los Misiles, con la intención de apoyar a las facciones anticomunistas. A tal fin, Washington proveyó a estas fuerzas grandes cantidades de armas livianas y de material contrainsurgente (carabinas, pistolas, rifles, ametralladoras y subametralladoras, morteros y lanzagranadas). Entre 1950 y 1979, las transferencias estuvieron acompañadas de armamento pesado y de créditos para la compra de equipamiento militar (excluyendo la venta comercial de armas). Sumaron un total de 1860 000 000 de dólares. Este tipo de asistencia se distribuyó de manera dispar entre al menos 22 países de la región, con El Salvador, Brasil y Venezuela como los principales receptores (Klare y Andersen 1996, 28-29).

Los flujos de ayuda norteamericana sufrieron una contracción importante durante el gobierno del presidente Jimmy Carter (1977-1981), debido a que se evidenció su relación con múltiples violaciones de derechos humanos. No obstante, el grifo de la ayuda se volvió a abrir con la presidencia de Ronald Reagan (1981-1989), quien focalizó su atención en Centroamérica, donde llegó a transferir 1 100 000 000 de dólares entre 1982 y 1987 (Klare y Andersen 1996, 32). Durante ese quinquenio, los principales receptores fueron El Salvador y Honduras. En el primer caso, el apoyo tenía como finalidad fortalecer a los grupos opositores al Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí, para evitar que tomara el poder. En el segundo caso, se buscaba fortalecer a los grupos contrarrevolucionarios enfrentados al Frente Sandinista de Liberación Nacional, que en ese momento gobernaba (Smith 1996, 409-455; Godnick, Muggah y Wazinski 2002, 5-6).

Una vez terminada la Guerra Fría, fue imposible hacer un balance claro de la cantidad

exacta de armas pequeñas y ligeras transferidas por la Unión Soviética y Estados Unidos hacia Latinoamérica. No obstante, los montos citados, pese a ser incompletos, revelan un abundante flujo de dispositivos, que no pudo ser completamente retirado de circulación. Por ejemplo, después de la firma de los Acuerdos de Paz en Centroamérica, en El Salvador quedaron unas 360 000 armas militares en circulación. En Guatemala solo se logró recuperar un pequeño número (1824) del total existente. En Nicaragua la situación fue similar, considerando que, de 91 000 hombres desarmados, solo se recuperaron unas 17 000 armas (Aguirre, Peters y Espinoza 2021).

El fin de la bipolaridad estuvo lejos de desincentivar la demanda de armas en América Latina. Nuevos actores, tanto legales como ilegales, entraron en escena. Con un enfoque menos geopolítico, pero más comercial, el flujo de armas de fuego siguió activando las crisis internas de ciertos Estados. Continuó abasteciendo a grupos del crimen organizado y a la delincuencia común, potenció la búsqueda de autoprotección y fomentó la violencia armada. Esa dinámica ha tenido lugar en un contexto de violencia estructural y cultural. Ello ha contribuido a que América Latina se convierta en una región sin conflictos declarados, pero que no tiene paz.

Sociedades sin conflicto, pero sin paz

El fin de la Guerra Fría tuvo múltiples e importantes implicaciones para América Latina. Por una parte, la región perdió su relevancia geopolítica como área estratégica para mantener el antiguo equilibrio de poder bipolar, lo que significó un freno en las intervencio-

nes militares y políticas externas, con motivos ideológicos. Por otra, las transferencias de armas de todo tipo perdieron importancia como herramienta de la diplomacia de las grandes potencias hacia la región.

Es así que durante el período 1997-2000, Washington hizo acuerdos de transferencias de armas convencionales hacia el mundo en desarrollo por 33 300 000 000 de dólares, mientras que los acuerdos rusos sumaron 5 800 000 000 (Grimmett 2001,26). De estos montos, los países latinoamericanos apenas recibieron 3 500 000 000 de dólares, lo cual representa menos del 10 % del total de ventas acordadas por ambos países. Con altos y bajos, la importación de armas en la región ha seguido una tendencia decreciente. En la actualidad, apenas representa el 5,4 % del comercio global (Wezeman, Kuimova y Vezeman 2021).

Paradójicamente, el mercado global de armas pequeñas ha seguido el camino contrario. En 2017, el comercio total registró intercambios por unos 6 500 000 000 de dólares. Si bien el monto registra una ligera disminución del 1,35 %, en comparación con 2016, el valor de las exportaciones mundiales se ha duplicado desde 2001. Dentro de este mercado, las municiones representan el rubro más grande, por un valor de 2700 000 000 de dólares, durante 2017 (Florquin, Hainard y Jongleux 2020, 25). La participación del continente americano en las importaciones de armas de fuego fue de 2500 000 000 de dólares. De ellos, el 82 % correspondió a compras realizadas por Estados Unidos, mientras que el 18 % fueron adquisiciones del resto de países (Florquin, Hainard y Jongleux 2020).

Estas cifras muestran que América Latina tiene una participación reducida en la compra de armamento convencional y de armas pequeñas y livianas. Pese a lo dicho, no es menos cierto que

la región ha tenido que lidiar tanto con las armas nuevas que ingresan a su territorio anualmente como con las remanentes de la Guerra Fría. En la región podrían circular más de 83 000 000 de armas de fuego legales e ilegales en la actualidad. El 84,6% estaría en manos de civiles.⁶ El resto se distribuiría entre las Fuerzas Armadas y las Policías Nacionales (Karp 2018).

Con esa disponibilidad, Latinoamérica se ha convertido en un mercado de armas nuevas y de segunda mano, legales e ilegales, que atiende las necesidades de usuarios con fines ilegítimos y legítimos. Entre los primeros, se encuentran grupos insurgentes como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional de México y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Aguirre, Peters, Espinoza 2021, 133). También se incluyen las pandillas, los carteles del narcotráfico y otras organizaciones del crimen transnacional (UNODC 2010, vi; UNODC 2020c, 23) las cuales son responsables de al menos un tercio (32 %) de la violencia armada de la región (UNODC 2019b, 22). La delincuencia común es otra usuaria asidua de las armas y de la violencia armada. Genera el 8 % del total de muertes violentas en todo el continente, el porcentaje más alto del mundo (UNODC 2019b, 36). Por otra parte, entre los usuarios con fines legítimos se encuentran las empresas de seguridad privada, que ofrecen servicios de vigilancia y protección, y también los ciudadanos que desean autoprotgerse de la inseguridad.

La diversidad de usuarios también ha multiplicado las formas de abastecimiento. A

6 Según Karp (2018), la disponibilidad de armas de fuego en el mundo creció en un 15,7 % entre 2006 y 2017. En América Latina, en 2006 era de 63 000 000 de armas pequeñas y livianas (Karp 2012). Para tener una cifra aproximada de la disponibilidad actual de armas, a esta cifra se le sumó el 32 % de crecimiento, lo cual dio un aproximado de 83 000 000 de dispositivos disponibles en la región, sin contar con Estados Unidos (Cfr Karp 2018; UNODC 2020b).

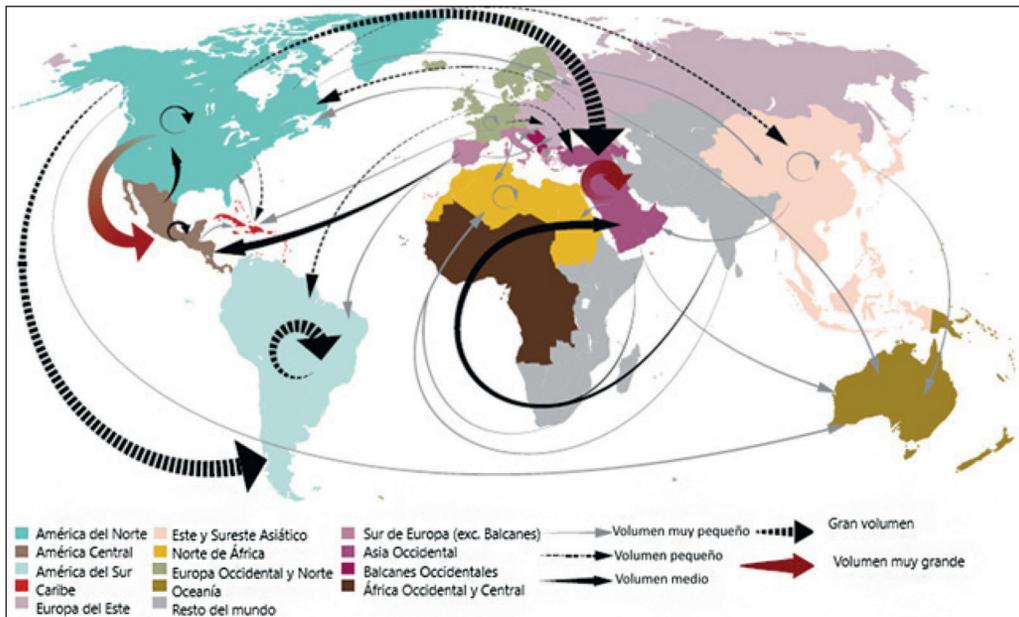
grandes rasgos, en el mercado pueden encontrarse con facilidad armas de manera legal e ilegal. Las primeras son aquellas que se producen y comercian dentro del marco de la ley. Representan aproximadamente el 95 % de las transacciones. Este mercado se abastece sobre todo de los grandes productores mundiales, como Estados Unidos, Brasil, Italia y Alemania (UNODC 2020c, 12).

Es importante mencionar que un elevado número de armas legales termina en el mercado ilegal, al servicio de intereses ilegítimos y criminales. Ello implica que las armas ilegales nacen lícitas, pero terminan en la ilegalidad a través de múltiples mecanismos, como el desvío, el robo de puntos de producción y de las reservas estatales (militares o policiales), los acuerdos de exportaciones falsas, la reexportación no autorizada a terceros países, las capturas en zonas de conflicto, el reciclaje de excedentes de armas,

el robo o la pérdida de comerciantes legales o ciudadanos particulares, el fraude por parte de propietarios privados, la destrucción simulada de armas, la reactivación ilícita de armas desactivadas y la conversión de armas de fuego no letales (UNODC 2020a).

Una parte de las armas legales que han entrado en el mercado negro se trafican en países y regiones muy distantes de su lugar de producción. No obstante, un segmento importante del tráfico ilícito de armas tiene lugar a escala regional. En otras palabras, las armas que circulan de manera ilegal en una determinada región generalmente fueron fabricadas de manera legal por un productor de la misma región. Esto es visible en Europa Occidental, en el medio Oriente y, de manera significativa, en América Latina. El mapa 1 muestra el tráfico transaccional de armas de fuego, correspondiente a los flujos de 2016 a 2017.

Mapa 1. Principales flujos de tráfico de armas (definidos por rutas de incautaciones de armas de fuego), 2016-2017



Fuente: UNODC 2020c.

Las armas ilícitas también pueden nacer en la ilegalidad. Esa categoría se refiere a aquellos dispositivos que han sido fabricados sin autorización, de manera artesanal o casera (armas hechizas); a los que han sido fabricados sin ningún marcaje (armas fantasmas), y a los que son producto del montaje de piezas y componentes traficados ilícitamente (armas frankenstein) (UNODC 2020a). Dado el bajo costo de este tipo de armas, podría crecer su disponibilidad en el mercado negro. Ello resulta problemático, debido a la dificultad de rastrear la propiedad y el origen de los dispositivos, así como de vincularlos con otros delitos. Estas armas representan un porcentaje mínimo del mercado ilegal transnacional, y no son objeto de tráfico entre países (UNODC 2020c).

Aunque todavía no existe información exacta al respecto, es posible que la disponibilidad de armas en la región se haya incrementado desde el inicio de la pandemia de COVID-19, debido a la capacidad adaptativa del mercado negro para seguir operando pese a las restricciones impuestas por los distintos gobiernos. A lo largo de la crisis sanitaria, los organismos de control de la mayoría de los países se vieron sobresaturados en sus funciones, porque debieron asumir la responsabilidad de controlar el cumplimiento de las restricciones a la movilidad y los confinamientos. En tales circunstancias, es esperable que las transacciones ilícitas fluyan con más libertad, al menos mientras se reestablecen los controles y las actividades de seguimiento, lo cual representa un enorme desafío para los Estados.

Por otra parte, la sociedad latinoamericana, además de estar armada, ha debido enfrentar graves problemas de pobreza e inequidad, agravados por la pandemia. Grandes segmentos de población no pueden satisfacer sus necesi-

dades básicas y existe una gran desigualdad en los ingresos y en las oportunidades, incluso en materia de acceso a la salud. Tanto la pobreza como la inequidad constituyen formas de violencia estructural (Galtung 2006). Esta reduce las posibilidades de que un gobierno pueda ejercer el control social formal, socava la aplicación del estado de derecho, y disminuye la efectividad del sistema de justicia y la confianza en él. Además, se alimenta y es alimentada por otras manifestaciones de violencia, como la violencia directa, expresada en homicidios, asesinatos y femicidios. Como sostiene Galtung (2006, 155), “la violencia engendra violencia”. Cuando las condiciones estructurales impiden la satisfacción de los derechos fundamentales, se genera un sentimiento de desesperanza, un síndrome de frustración que puede venir acompañado de la violencia directa.

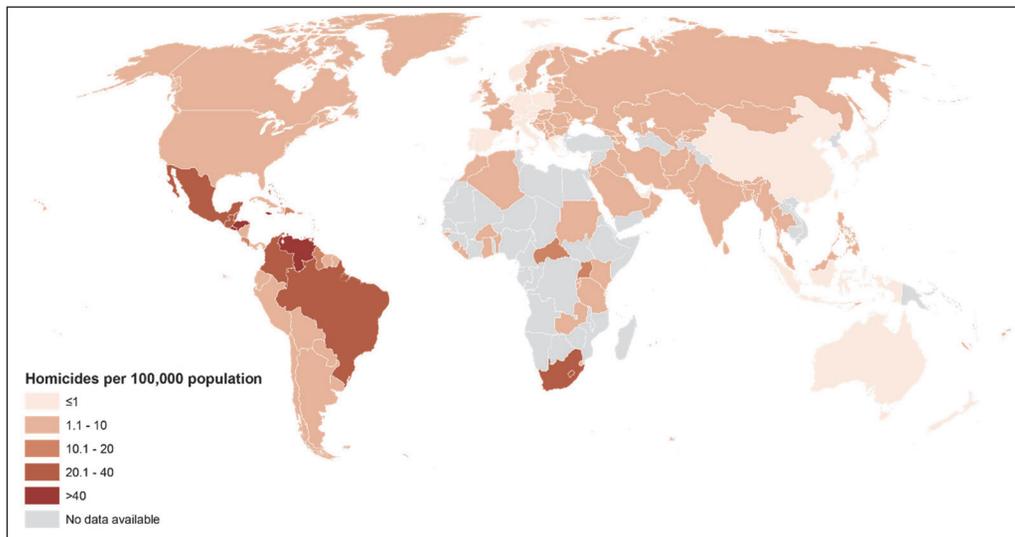
Este es el caso de América Latina. Como se ha insistido, a pesar de no tener conflictos bélicos declarados, es la región más violenta del mundo. En 2017, registró el 36 % de las 440 328⁷ muertes violentas a escala global (UNODC 2019a,14) (gráfico 1). Gran parte de esa violencia se cometió con armas de fuego.

De hecho, en 2017, 54 % de las muertes violentas en el mundo fueron causadas por armas de fuego. El resto se cometió con armas cortopuzantes (22 %) y con otros instrumentos (24 %) (UNODC 2019b, 77). En el continente americano, al menos el 75 % de las muertes ocurrieron por el uso de estos dispositivos (UNODC 2019b, 78). En casi todos los países de la región, con muy pocas excepciones,⁸ las armas fueron el principal ins-

7 África es el segundo continente con mayores niveles de violencia (35 %). Después están Asia, Europa y Oceanía, con porcentajes muy inferiores (UNODC 2019a, 14).

8 En apenas cinco países del continente americano los instrumentos predominantes en la violencia letal son los obje-

Gráfico 1. Tasa de homicidio por país o territorio, 2017



Fuente: UNODC 2019a.

trumento para matar (UNODC 2019a, 17). Adicionalmente, los 10 países del mundo con mayores porcentajes de homicidios cometidos con armas se encuentran ubicados al sur del Río Bravo: Puerto Rico (92 %), El Salvador (83 %), Trinidad y Tobago (81 %), Jamaica (81 %), Honduras (73 %), Colombia (73 %), Brasil (72 %), Uruguay (67 %), Panamá (65 %) y Paraguay (65 %) (UNODC 2019b, 45).

Además de la violencia letal, la violencia armada produce víctimas no letales: aquellas que sobreviven al impacto de un disparo. Si bien no existe información suficiente sobre el número de personas en estas condiciones, en 2013 se estimó que podían existir entre 2 000 000 y 7 000 000 de personas en el mundo que han sobrevivido al impacto de una bala, en contextos ajenos a los conflictos armados (Alvazzi del Frate y De Martino 2013, 3). Esas lesiones generan elevados costos a los sistemas

sanitarios estatales y aumentan el temor y la inseguridad de la población (Álvarez Velasco 2020). En América Latina no hay cifras sobre la violencia armada no letal; sin embargo, la cantidad de armas de fuego que circulan permite suponer que constituye una problemática significativa, aunque invisible.

La violencia armada y la criminalidad asociada con las armas han instaurado una percepción generalizada de inseguridad.⁹ Esta se vincula a la falta de control social formal por parte del Estado. De manera paralela, fomenta los discursos de autoprotección y legitima el uso de la fuerza para resolver conflictos. En otras palabras, esta percepción ha logrado promover la existencia de una cultura individualista, con mayor confianza en la autodefensa que en la función protectora del Estado, y que justifica el uso de las armas para proteger la

tos cortopunzantes. En los demás que registran información predominan las armas de fuego (UNODC 2019a, 17).

⁹ Para el 20 % de la población latinoamericana, la inseguridad es el principal problema de la región, mientras que para el 63 % cada día es más inseguro vivir en su país (Latinobarómetro 2018, 6).

propiedad privada o la vida. Esos discursos, equiparables a la violencia cultural, han impulsado la contratación de empresas de seguridad privada y la compra de armas de fuego de uso personal. En consecuencia, se ha registrado un importante crecimiento del sector de la seguridad privada, que a su vez constituye un gran dinamizador del mercado legal e ilegal de armas pequeñas y ligeras. Los servicios de seguridad privada en América Latina tienen un gran volumen de armamento, con un promedio de armas por empleado casi diez veces superior al permitido en Europa Occidental (Small Arms Survey 2011).

Vale la pena mencionar que la seguridad privada es también una fuente de inequidad. Solo el 20 % más rico de la población tiene acceso a los mejores servicios públicos de seguridad. Ese mismo grupo, por lo general, es el único con la capacidad económica para pagar servicios privados de vigilancia y protección (Busso y Mesina 2020). En este sentido, la inequidad en el acceso a la seguridad se ha convertido en un fenómeno social que expresa tanto la violencia estructural como la violencia cultural.

En cuanto a la compra de armas para autoprotección en América Latina, aunque la situación puede variar de forma significativa de un país a otro, un indicador aproximado es el hecho de que varios países se encuentran en la lista de los 25 con más armas pequeñas por cabeza (Brasil, México, Venezuela y Colombia). Otro indicador, mencionado previamente, es que el mayor porcentaje de armas disponibles esté en manos de civiles (Karp 2018).

Finalmente, el período posterior a la Guerra Fría muestra varios cambios en el comportamiento de las transferencias de armas. Por una parte, estas evidencian el reemplazo de la lógica del balance de poder bipolar por una

lógica de mercado. Por otra, es visible la diversificación de los actores involucrados en el mercado de las armas. Estos pueden ser legales o ilegales, con fines legítimos o ilegítimos. Independientemente de su situación o de sus propósitos, han impulsado un mercado dinámico y versátil, de difícil control y regulación. Esas condiciones han propiciado la proliferación y difusión de armas de fuego en manos de la sociedad, que vive y se desarrolla en un entorno marcado por la violencia estructural y cultural. Todo lo anterior ha generado un entorno beneficioso para la producción y reproducción de la violencia en general y de la violencia armada en particular.

Conclusiones

Las transferencias de armas pequeñas y livianas hacia América Latina, durante y después de la Guerra Fría, han experimentado cambios relacionados con la distribución de poder en el sistema internacional. Las transacciones ocurridas durante la Guerra Fría fomentaron la multiplicación del número de armas de fuego en la sociedad latinoamericana. Sin embargo, no es menos cierto que, en el período posterior, la sujeción de las transferencias a las leyes del mercado ha permitido su difusión en la sociedad.

Lo que fue un instrumento relevante de la diplomacia de las armas se ha convertido casi en un producto más del mercado, sujeto a las leyes de la oferta y la demanda. El giro no ha sido inocuo; por el contrario, ha tenido importantes implicaciones para la región, porque ha permitido la proliferación de las armas de fuego en la sociedad, y ha contribuido a la reproducción de la violencia armada. Estas transformaciones evidencian que las políticas

y estrategias internacionales muchas veces tienen impactos significativos y de largo plazo en los contextos locales en los que se aplican.

La difusión de armas de fuego obedece a varios factores. Entre ellos, la simbiosis entre los mercados legales e ilegales, la adaptabilidad del mercado ilegal para seguir operando en condiciones restrictivas (incluso durante los momentos más restrictivos de la pandemia de COVID-19), y la creatividad de los oferentes para buscar nuevos y más eficientes canales de entrega a los usuarios. Ello sugiere que los Estados tienen una enorme tarea de control y seguimiento, si buscan evitar la diseminación de las armas de fuego legales e ilegales en sus sociedades. En América Latina, esa responsabilidad se cumple generalmente de forma ineficiente, ya sea por falta de recursos económicos o de capacidades humanas.

La región ha vivido fuertes olas de violencia durante varias décadas, aunque la violencia armada tiene la característica de haber ganado espacio durante la Guerra Fría. Si bien en ese momento fue azuzada por motivaciones geopolíticas, siempre ha tenido lugar, junto a otros tipos de violencia, como la que ejercen las estructuras sociales y culturales. En la postguerra fría, la violencia estructural y la violencia cultural se han mantenido constantes; lo que ha cambiado es la disponibilidad de armas de fuego y los niveles de violencia armada. Aunque esta última no es el resultado inexorable de las dos primeras, ambas permiten su reproducción, en un entorno de fácil acceso a las armas, con controles reducidos.

Por último, con el fin de la Guerra Fría, el interés por el estudio específico de las armas de fuego y su función en las sociedades ha crecido. Si durante la bipolaridad había reflexiones teóricas marginales sobre la importancia de las armas de fuego en las relaciones

internacionales y sobre sus impactos en las sociedades receptoras, en la actualidad se registra un significativo cambio de actitud. Ahora existe un amplio espacio de reflexión teórica y empírica que no se enmarca en la perspectiva realista, sino en otras entradas analíticas interesadas en comprender mejor los impactos de su proliferación y difusión sobre la violencia, la criminalidad y la seguridad humana. Incluso, se reconoce la importancia de generar una estructura internacional para controlar su tráfico, tanto legal como ilegal.

Bibliografía

- Aguirre, Katherine, Rebecca Peters y Ana Espinoza-Quirós. 2021. *Understanding the Flow of Illegal Weapons in Central America*. Reino Unido: Springer Nature.
- Álvarez Velasco, Carla. 2020. "Lesiones con armas de fuego: sobrevivir a las balas en Ecuador". *Estado & Comunes. Revista de políticas y problemas públicos* 1 (10): 119-40. doi.org/10.37228/estadocomunes.v1.n10.2020.152
- Alvazzi del Frate, Anna, y Luigi De Martino. 2013. *No Lethal Firearm Violence*. Ginebra: Small Arms Survey.
- Baldwin, David. 1997. "The concept of security". *Review of International Studies* 23: 5-26.
- Busso, Matías, y Julián Messina. 2020. *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cooper, Neil. 2011. "Humanitarian Arms Control and Processes of Securitization: Moving Weapons along the Security Continuum". *Contemporary Security Policy* 32 (1): 134-158.

- Cox, 2013. "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales". *Relaciones Internacionales* 24: 129-162.
- DerGhougassian, Khatchik. 2010. "Transferencia de armas, conflictos y equilibrios de poder. Una perspectiva sistémica de la dinámica armamentista internacional para analizar el rearme en América del Sur". En *El control de las Transferencias Internacionales de armas*, editado por Diego Fleitas, 73-90. Argentina: CARI
- Dougherty, James, y Robert Platzgraff. 1993. *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Guatemala: Colección Estudios Internacionales.
- Eide, Absjorn. 1976. "Proliferation and Trade: The Transfer of Arms to Third World Countries and Their Internal Uses". *International Social Science Journal. The infernal cycle of Armament* XXVIII (2): 307-325.
- Florquin Nicolas, Elodie Hainard y Benjamin Jongleux. 2020. *Arms Transfers Update 2020. Una eye on Ammunitions Transfers to Africa*. Génova: Small Arms Survey.
- Gallie, Walter Bryce. 1956. "Essentially Contested Concepts". Ponencia presentada en *Meeting of the Aristotelian Society at 21, Bedford Square, Londres, 12 de marzo*.
- Galtung, Johan. 2016. "La violencia: cultural, estructural y directa". En *Cuadernos de Estrategia 183. Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva*, Ministerio de Defensa. 147-168. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Godnick, William, Robert Muggah, and Camilla Waszink. 2002. "Stray Bullets: The Impact of Small Arms Misuse in Central America". *Occasional Paper* 5. <https://bit.ly/3rRBxjr>
- Grimmett, Richard. 1995. *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1987-1994*. Washington: Congressional Research Service, Library of Congress.
- Grimmett, Richard. 2001. *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1993-2000*. Washington: Congressional Research Service, Library of Congress.
- Karp, Aaron. 2012. "Estimated Civilian Gun Ownership". En *Measurement and Use of Statistical Data to Analyze Small Arms in the Caribbean and Latin America*, editado por UNODC/ INEGI, 5-6. México: UNODC/ INEGI.
- Karp, Aaron. 2018. *Estimating Civilian-Held Firearms Numbers*. Génova: Small Arms Survey.
- Klare, Michael, y David Andersen. 1996. *A Scourge of Guns: The Diffusion of Small Arms and Light Weapons in Latin America*. Washington, DC: Federation of American Scientists.
- Latinobarómetro. 2018. *Informe 2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Nye, Joseph. 1991. "Arms Control and International Politics". *Daedalus* 120 (1): 145-165.
- ONU (Organización de Naciones Unidas). 1997. "Desarme general y completo: armas pequeñas. Resolución A/52/298", <https://undocs.org/A/52/298>
- Schweller, Randall. 2016. "The Balance of Power in World Politics", doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.119.
- Small Arms Survey. 2011. *A Booming Business. Private Security and Small Arms*. Génova: Cambridge University Press.
- Smith, Peter H. 1996. *Talons of the Eagle_ Dynamics of U.S. - Latin American Relations*. Reino Unido: Oxford University Press.

- Stavrianakis, Anna, y Jan Selby. 2012. *Militarism and International Relations: Political Economy, Security, Theory*. Reino Unido: Routledge.
- UNODC. 2010. "The Globalization of Crime. A transnational Organized Crime Threat Assessment". Informe.
- UNODC. 2019a. "Booklet 1: Summary Executive". Global Study on Homicide 2019. <https://bit.ly/39tXrAe>
- UNODC. 2019b. "Booklet 4: Homicide, development and the Sustainable Development Goals". Global Study on Homicide 2019. <https://bit.ly/39tXrAe>
- UNODC. 2020a. "Introducción a las armas de fuego. Disponibilidad, tráfico ilícito y uso delictivo", <https://bit.ly/3ubIVsR>
- UNODC. 2020b. "El mercado legal de armas de fuego", <https://bit.ly/3rU4tax>
- UNODC. 2020c. "Global Study on Firearms Trafficking", shorturl.at/jnuNP
- Walker, Rob. 1993. *Insideloutside: international relations as political theory*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Walt, Setphen. 1987. *The Origins of Alliances*. Londres: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Estados Unidos: Columbia University.
- Westad, Odd Arne. 2005. *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Wezeman, Pieter D., Alexandra Kuimova y Siemon T. Wezeman. 2021. "Trends in International Arms Transfers", <https://bit.ly/3KNnsfn>
- Wohlforth, William, Richard Little, Stuart Kaufman, David Kang, Charles Jones, Victoria Tin-Bor Hui, Arthur Eckstein, Daniel Deudney y William Brenner. 2007. "Testing balance-of-power theory in world history". *European Journal of International Relations* 13 (2): 155-185.