

---

## II.4. GOBERNABILIDAD

*(Documento de Trabajo)*

---

### 4.1. Gobernabilidad, Seguridad Humana y Drogas Ilícitas

#### Introducción

El ejercicio efectivo de la autoridad por parte del Estado, una cualidad que ha venido a llamarse en los últimos tiempos "gobernabilidad", es un requisito esencial de la seguridad humana. Los ciudadanos esperan de su gobierno y sus instituciones seguridad humana, protección de la delincuencia y garantía de respeto a los derechos humanos. Una de las grandes amenazas contra las instituciones democráticas es la percepción pública, cada vez mayor, de que estas instituciones no son capaces de brindar esta protección o no tienen la voluntad de hacerlo.

El tráfico de drogas y otras formas de delincuencia transnacional son -en virtud de la violencia, la corrupción y otras consecuencias sociales perjudiciales que éstas implican- una amenaza directa contra la seguridad humana. También constituyen una amenaza indirecta, pero muy real, contra la seguridad humana, el debilitar los mismos mecanismos de gobernabilidad que son los responsables de su control. Minan la autoridad de las instituciones estatales y, consecuentemente, debilitan su capacidad de ejecutar eficazmente un programa de gobierno, sostener el Estado de Derecho y promover la seguridad humana.

Los delitos económicos, como el fraude financiero, la corrupción de las autoridades públicas y el lavado de dinero, amenazan la integridad de las instituciones sociales, económicas, financieras y políticas. Pueden aniquilar rápidamente cualquier esfuerzo de desarrollo social y económico. Las actividades delictivas transnacionales organizadas no sólo aumentan sustancialmente la violencia en la sociedad, sino que a menudo neutralizan las estrategias locales o nacionales de control y prevención del delito.

El fortalecimiento del Estado y sus instituciones, es esencial para el desarrollo y la consolidación de la democracia en el continente. También implica la reconstrucción de la capacidad que debe tener el Estado para

---

funcionar en campos que son fundamentalmente de su responsabilidad, como los de la seguridad pública, la educación y la salud. El fortalecimiento de las democracias y la promoción de la seguridad humana, requieren de una acción política concertada, orientada al restablecimiento de la legitimidad de las instituciones políticas, incluyendo las electorales, judiciales y policiales, lo que es aún más importante.

En la misma forma, la promoción de la seguridad humana en el continente, requiere de estrategias amplias para mejorar la capacidad que deben tener los Estados, independiente o colectivamente, de hacer frente a distintas amenazas coincidentes que se ciernen contra la seguridad humana. Tales amenazas son, aunque sin limitarse a ello, las que presentan el comercio de drogas ilícitas y otras formas de delincuencia transnacional. Pueden identificarse algunas estrategias eficaces que, quizás no teniendo la mira tan precisamente puesta, como en el pasado, en la amenaza particular del comercio de drogas ilícitas, podrían resultar muy útiles a largo plazo, para reducir el perjuicio social y humano que estas drogas ocasionan.

El siguiente es un breve vistazo a algunos de los temas que deben considerarse para articular los elementos de un enfoque comprensivo de la promoción de la seguridad humana en el continente. Nos recuerda cómo la capacidad que deben tener las instituciones sociales, políticas y legales para promover la seguridad humana, se ve impedida por la corrupción, a menudo alimentada por la delincuencia organizada, la falta de recursos, la falta de competencia y una cooperación internacional insuficiente. También apunta a algunas prioridades de acción ya identificadas desde el punto de vista del mejoramiento de la credibilidad de las instituciones gubernamentales y de su capacidad, en asociación con las comunidades, para satisfacer las expectativas del público en relación con la justicia, la paz pública y la seguridad humana.

### **Desestabilización política ocasionada por la Delincuencia Organizada**

Existen pruebas claras de que hay alianzas relativamente permanentes entre la industria de las drogas y los movimientos guerrilleros. En tales casos, estos últimos ofrecen asistencia y protección a las operaciones de la primera, a cambio de financiamiento que es de vital importancia para su viabilidad. Sin esta conexión, es extremadamente difícil explicarse cómo han persistido a lo largo de décadas, movimientos guerrilleros bien pertrechados y capaces de resistir las operaciones militares.

Algunas veces, estos movimientos guerrilleros adquieren el control de unas extensiones considerables del territorio de las naciones, en las cuales la

administración pública ya no ejerce su autoridad. Fenómenos como estos desmoronan eficazmente la lealtad de la población de estos territorios aun bajo el control del gobierno, ya que ilustran la impotencia de las autoridades establecidas frente a una amenaza bien organizada.

Otras formas, quizás hasta más pertinentes, en las que las ganancias generadas por el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada pueden conducir a una destabilización de los sistemas políticos, son el fraude electoral, la intimidación y las enormes contribuciones financieras hechas subrepticamente a partidos políticos y candidatos, a cambio de concesiones ilegítimas.

En muchos países de la región, la ley electoral y la reforma política tienen la misión de aumentar la transparencia del financiamiento de las campañas electorales, prevenir el fraude y restablecer la integridad del proceso electoral.

### **Corrupción e impunidad**

La duda generalizada que prevalece sobre la imparcialidad y objetividad de la administración de justicia, representa una gran amenaza contra su legitimidad y eficacia. Hasta unos pocos casos bien publicitados de corrupción a altos niveles pueden resultar una muy seria pérdida de respaldo popular para instituciones políticas de tanta importancia como los gobiernos centrales y municipales y sus fuerzas de policía, así como para los partidos políticos establecidos, las legislaturas y los poderes judiciales.

Aunque también es una preocupación recurrente y significativa en muchos países desarrollados, el impacto de la corrupción se siente particularmente en los países en vías de desarrollo. Los datos sobre victimización recolectados durante las dos últimas iteraciones de la Encuesta Internacional Sobre la Delincuencia (Víctimas), subrayaron la importancia que tiene el problema de la corrupción en los países en vías de desarrollo, así como su impacto en la confianza que los ciudadanos tienen en los sistemas políticos, económicos, reguladores y de control social. En algunos países del continente, la corrupción estuvo entre las tres fuentes más importantes de victimización según las personas encuestadas. Representaba la principal preocupación que tenían los encuestados sobre el sistema de justicia penal en muchos países en vías de desarrollo. Sin embargo, la alta frecuencia de incidentes de victimización en relación con la corrupción que ha aparecido en las encuestas, contrasta de manera insólita con la cantidad de acusaciones o condenas que aparecen en las estadísticas oficiales de los mismos países.

Sin embargo, aún mayor que la corrupción misma es la impunidad de los perpetradores, que pueden utilizar los mismos poderes de su investidura para evitar el castigo con éxito. De tal manera, la impunidad percibida tiende a conducir a un escepticismo generalizado frente a la administración en general y frente a los políticos en particular, así como frente a la administración de justicia. El sistema judicial llega a ser rápidamente percibido como muy suave y tolerante en relación con los poderosos, al tiempo que estricto y duro en relación con los débiles y desposeídos.

### **El comercio de las drogas y la Delincuencia Organizada como fuentes de corrupción**

Resulta lógico pensar que unas operaciones internacionales altamente complejas, sofisticadas y grandes, tales como las que comúnmente se asocian con la industria ilícita de las drogas y otras formas de delincuencia transnacional, podrían difícilmente lograr el éxito sin la amplia complicidad y asistencia de las autoridades públicas, particularmente en los altos niveles de la administración. Estas actividades delictivas no constituyen la única y ni siquiera la principal fuente de corrupción pública. Lo que las hace particularmente importantes en este contexto, es la magnitud de las ganancias que generan y, por lo tanto, de los potenciales sobornos.

Considerando el volumen de transacciones del tráfico internacional de drogas, que se estima alcanza los miles de millones de dólares en todo el mundo, se prevé que los sobornos hechos para proteger tales operaciones sean muy probablemente proporcionales a las ganancias ilegales que deben protegerse. Hasta cierto punto, la magnitud de la "recompensa" puede depender del poder cedido por la autoridad a la que se soborna. Las fortunas amasadas por las autoridades públicas elegidas y nombradas, han llegado en algunos casos a los miles de millones de dólares. Estos son los hechos que el público da por sentado y comenta. Y si bien es cierto que algunos de los corruptos son capturados y castigados, esto es la excepción y no la regla. El hecho es que por cada caso en el que se hace justicia, es probable que haya cientos más en los que las actividades corruptas se ejercen con impunidad.

### **Los efectos de la corrupción**

La corruptibilidad parece haberse filtrado hacia abajo en la pirámide social, de manera que en algunos países del continente, autoridades de todos los niveles de la administración se han acostumbrado a recibir alguna recompensa adicional aun por el cumplimiento de sus tareas cotidianas oficiales. En muchos casos, la aceptación de un soborno es particularmente tentadora y de

hecho casi irresistible, considerando el nivel característicamente bajo de las autoridades públicas en la mayor parte de los países del continente. En tales circunstancias, prácticamente cada uno de los servicios que se prevé que brinden las instituciones oficiales al público, como parte de su normal funcionamiento, se convierte en la oportunidad de que la autoridad responsable espere un soborno, a falta del cual las cosas simplemente no se hacen.

En países en los que esta situación se ha convertido en una realidad diaria, esta economía subrepticia o "redistribución" informal de la riqueza nacional, se ha incrustado tanto en la cultura, que pocas personas parecen estar interesadas en la erradicación de este cáncer, ni siquiera las víctimas, en cuanto a que saben que esta es la única forma que tienen a su disposición para superar la profundamente enraizada ineficiencia de las burocracias estatales. El resultante y extendido deterioro de los valores civiles, inevitablemente conduce a una reducida eficacia por parte de las instituciones gubernamentales en general y de la administración de la ley en particular.

### **Prevención de la corrupción**

Las prácticas corruptas pueden prevenirse mediante una diversidad de formas, incluyendo medidas para promover transparencia y responsabilización con respecto a todas las transacciones que tengan que ver con las autoridades públicas. Sin embargo, como asunto prioritario y como medio para establecer la credibilidad de las instituciones públicas, también se requieren medidas fuertes para contrarrestar la impunidad, a menudo escandalosa, de la que disfrutaban las autoridades en muchos países.

La mayor parte de los países del continente se han comprometido a emprender medidas para combatir la corrupción. En 1996, fue adoptada la Convención Interamericana Contra la Corrupción por una Conferencia Especializada de la OEA. En junio de 1997, la Asamblea General de la OEA adoptó un Programa para la Cooperación en la Lucha Contra la Corrupción. Muchos países, sin embargo, carecen de los mecanismos institucionales necesarios para que estos compromisos tengan efecto.

La ausencia de una función judicial y acusatoria independiente y el resultante potencial de interferencia política en el proceso judicial, son graves obstáculos para el procesamiento eficaz de los casos de corrupción pública y comercial. La falta de capacitación adecuada para las autoridades administrativas y las limitaciones oficiales que afectan su capacidad o autoridad para emprender y completar investigaciones independientes y

eficaces de presuntos casos de corrupción, son motivos de preocupación. Finalmente, la falta casi completa que se observa en muchas jurisdicciones de mecanismos civiles independientes para supervisar las actividades de la policía, hace que la corrupción dentro de estas fuerzas sean particularmente difíciles de investigar y procesar.

### **La pérdida de credibilidad de las instituciones de Seguridad Pública**

Si bien las sensaciones de vulnerabilidad y temor a la victimización no están necesariamente relacionadas en forma directa con el riesgo real de que existan, no hay duda de que tales sensaciones han alcanzado proporciones alarmantes en muchos países y, a su vez, se han traducido en una creciente impaciencia pública con respecto a las instituciones judiciales y policiales y, en algunos casos, con respecto a las instituciones democráticas en general. No es justo culpar a la policía por todas las complejas fuerzas que atentan contra la seguridad humana en la región. Sin embargo, es la institución responsable de mantener la seguridad pública y en muchos países no lo logra.

Abundan los ejemplos de corrupción en la policía, ya sea como fenómeno organizado o como asunto de iniciativa individual. Estos casos contribuyen al establecimiento de una sensación constante y creciente de inseguridad por parte del público. Según una encuesta regional dirigida por María Angélica Jiménez, más del 90% de los encuestados en dos países iberoamericanos, opina que sus fuerzas de policía son corruptas.

Sin embargo, la corrupción es sólo una de las muchas razones por las cuales las instituciones judiciales y policiales han perdido la mayor parte de su credibilidad pública en muchos países. Esa credibilidad no puede recuperarse sin hacer frente a algunos de los otros factores que en gran medida la han destruido. Una enorme incompetencia, la falta de profesionalismo, la discriminación institucionalizada y sistémica contra grandes sectores de la población, abusos frecuentes (y a menudo impunes) contra los derechos humanos, una actitud frecuentemente desplegada de desafío contra el Estado de Derecho y las instituciones democráticas en general y un aislamiento general de la comunidad en la que se prestan los servicios, son las razones obvias por las cuales las dependencias que administran la ley han perdido en muchos países toda traza de credibilidad ante el público.

Las Encuestas sobre la Delincuencia Internacional (Víctimas) también han ayudado a documentar la mala opinión que se tiene de estas instituciones en muchos países. En los países en vías de desarrollo, en particular, la satisfacción de las víctimas con la forma en la que la policía trata los incidentes

que son llevados a su atención, es extremadamente baja. Las víctimas tienden a expresar su preferencia por métodos de protección que dependen de sí mismas, como la posesión de perros o armas de fuego para la autodefensa, o la contratación de servicios de seguridad privados, por encima de la dependencia de la aplicación pública de la ley. Esto también se refleja en los índices relativamente bajos de denuncias a la policía, por parte e los ciudadanos, de ciertos tipos de incidentes de victimización.

### **Algunas consecuencias afines**

Parece que en muchas jurisdicciones, la idea de que la policía existe para promover la seguridad humana y que, por lo tanto, debería tratar de responder a las necesidades de seguridad expresadas por la comunidad, todavía se ve como una "idea muy radical". La resistencia de gran número de dependencias administrativas de la ley en el continente, particularmente aquellas cuyo actual grado de desmilitarización sigue siendo superficial, a modelos policivos de base comunal o de orientación comunal está bien documentada. En ese contexto, un énfasis hasta cierto punto estrecho en los problemas relacionados con drogas como el que existe en muchos casos, o como el que a veces exigen la comunidad internacional y los países donantes, puede ser fácilmente percibido por el público como una indebida competencia con algunas de sus propias prioridades de acción policial, tal vez de naturaleza más parroquial.

Una capacidad policial pública muy reducida ha hecho que en muchos casos se establezcan fuerzas de seguridad privadas. Las últimas con frecuencia son más numerosas que las fuerzas oficiales de policía. Este fenómeno anómalo, que tristemente refleja el flagrante fracaso de las autoridades públicas en el desempeño de su función normal, también representa un peligro potencial para las instituciones democráticas. El monopolio de la violencia, que ha sido el privilegio y una de las funciones más distintivas del Estado por siglos, se está viendo constantemente corroído por medio de la legalización de una acción policial privada. Además, algunas de estas fuerzas policiales privadas, que algunas veces llegan a ser como pequeños ejércitos privados, pueden con la misma facilidad ponerse al servicio de los carteles de la droga o de otras organizaciones criminales.

Otra consecuencia de la debilidad de las fuerzas regulares de policía, particularmente con respecto a la lucha contra la industria de las drogas ilícitas, es el papel decisivo que algunos gobiernos están otorgando a las fuerzas armadas en diversas operaciones destinadas a erradicar la producción de drogas y a desmantelar su transporte, distribución y venta. Sin embargo, los

métodos tradicionalmente empleados por las fuerzas armadas están mejor ajustados a la guerra que a la ejecución de las operaciones normales de la policía.

Este manejo militar del problema, a menudo crea serios peligros para las poblaciones civiles que no tienen nada que ver, lo que resulta en algunos casos en serias violaciones de sus derechos humanos, incluso en su muerte. En este sentido, no deberíamos olvidar que, en algunos países de la región, la conversión de las fuerzas armadas al gobierno civil es muy reciente. Sólo se ha producido en parte y a menudo bajo una presión política extraordinaria, reforzada por unas amenazas extranjeras implícitas de suspensión de ayuda. Parece, entonces, bien fundada la sospecha de que esa conversión todavía está a flor de piel y más en palabrería que en un verdadero compromiso para con los valores democráticos. En cualquier caso, las fuerzas armadas parecen seguir exclusivamente una estrategia represiva, y es poco probable que se inclinen a tomar otros factores en cuenta, tales como las estructuras culturales y sociales y las realidades económicas. Hasta el momento, sus enfoques bélicos, a pesar de su elevado costo, no han tenido mucho éxito. También llevan consigo un riesgo muy real en términos de gobierno civil y de instituciones democráticas básicas.

#### **La necesidad de nuevas inversiones en administración de la Ley y la Justicia**

La capacidad que tiene el Estado para remunerar adecuadamente a las autoridades públicas no es conmensurable con la capacidad de las organizaciones delictivas para ofrecer sobornos. Sin embargo, continúa siendo factor relevante para la capacidad que tenga el Estado de proteger la integridad de los mecanismos de gobernabilidad existentes. Esa capacidad se ha visto debilitada en muchos casos por las presiones nacionales e internacionales que se ejercen sobre los gobiernos nacionales para reducir el gasto público. En muchos países se requieren unas nuevas y muy sustanciales inversiones, para colocar a las instituciones administrativas de la ley y a la justicia en un nivel mínimo de eficiencia y para restablecer su credibilidad ante los ojos de la población. No obstante, es irónico que tales costosas inversiones en las instituciones de justicia tienen pocas probabilidades de contar con el respaldo público, mientras se tenga la percepción de que las instituciones mismas son corruptas e ineficaces. Además, en muchos países la seguridad privada, para muchos y en particular para quienes pueden costearla, ha reemplazado a las instituciones públicas como solución acreditable a sus sentimientos de inseguridad. Las implicaciones de tal tendencia para la autoridad del Estado y sus instituciones, para la democracia y para la seguridad humana en general, podrían ser devastadoras.



## Capacidad institucional en el campo de la Justicia

Resulta ilusorio prever que la paz, la democracia, el respeto a los derechos humanos y la seguridad humana pueden ser alimentados sin que existan instituciones de justicia penal eficaces y justas. Siempre hay que pagar un enorme precio por hacer caso omiso de los temas de los derechos humanos y la seguridad humana. El precio es la inseguridad, el conflicto y el miedo, que en definitiva derrotan cualquier logro de corto plazo al que pueda llegarse en términos de desarrollo económico, político o social. La existencia de unos sistemas de justicia penal justos, acreditables y eficientes son un requisito para el éxito de cualquier iniciativa que pueda emprenderse sobre control de drogas o prevención del delito.

En el campo de la prevención del delito y la justicia penal, la represión de formas particularmente amenazantes de delincuencia a menudo exige nuestra atención con urgencia. De hecho, casi siempre la agenda de la prevención del delito y de la aplicación de la ley parece conllevar un elemento de urgencia. Sin embargo, al establecer nuestras prioridades para la acción en este campo, debemos protegernos de la posibilidad de que en efecto pudiésemos estar confundiendo los medios con los fines; lo que es aparentemente urgente con lo que es de mayor importancia en el largo plazo. Sería un grave error dejar que la urgencia aparente de la amenaza del tráfico de drogas y otras formas de delincuencia transnacional nos seduzca hasta la idea de que podemos temporalmente dejar de lado el importante trabajo que todavía es preciso hacer para fortalecer las instituciones de justicia y de administración de la ley llevándolas hasta los dominios del Estado de Derecho, para hacerlas más congruentes con las preocupaciones públicas y para garantizar su respeto de los derechos humanos.

Los esfuerzos que se hacen actualmente contra el tráfico de drogas y los que se pretende realizar con mayor intensidad para combatir otras formas peligrosas de delincuencia transnacional están imponiendo una enorme presión en unos sistemas de justicia ya sobrecargados, infradotados e infraequipados. Este es quizás el peor momento posible para alojar nuestros esfuerzos internacionales colectivos llevando a estos sistemas a sus estándares mínimos de eficiencia, así como a los derechos humanos que ya han sido afirmados por la comunidad internacional.

En la mayor parte de los países, ni la sobrecarga de trabajo ni la cantidad de ayuda que reciben distintos componentes del sistema judicial está distribuida equitativamente dentro del sistema en su integridad. La tendencia en materia de asistencia técnica y ayuda financiera ha sido la de concentrarse

en la generación de resultados de control de la delincuencia de corto plazo, dejando de lado los elementos menos visibles del sistema de justicia que se ven no menos sobrecargados por iniciativas mejoradas de control de la delincuencia organizada. La insensata posición en la que han sido colocadas algunas de estas dependencias, como es el caso de la mayor parte de los sistemas penitenciarios en el continente, implica una multitud de consecuencias de largo plazo para la seguridad humana y sin embargo, el tema es abordado sólo en raras ocasiones. El hacinamiento y la violencia en las prisiones, la falta de instalaciones de tratamiento para delincuentes por adicción a las drogas y la falta casi total de programas eficaces de reeducación y protección para niños y jóvenes que son introducidos en el comercio de las drogas u otras formas delictivas, son sólo unos pocos ejemplos de campos que han sido lastimosamente objeto de abandono y que continuarán teniendo consecuencias significativas para la seguridad humana.

### **Prioridades para la asistencia técnica en el campo de la Justicia**

Muchos países en este continente dependen obviamente de la asistencia extranjera para el desarrollo de sus instituciones, incluyendo sus dependencias administrativas de la ley y la justicia. En muchos casos, es mucho más probable que los países solicitantes reciban asistencia para aumentar sus esfuerzos contra el tráfico de drogas, el lavado de dinero y otras formas de delincuencia transnacional, que para aumentar la capacidad general de sus instituciones, de manera que puedan responder a las prioridades locales de prevención de la delincuencia. A menudo, y no siempre por inadvertencia, muchos países que en el pasado se han beneficiado de la asistencia técnica o financiera extranjera en el campo de administración de la ley y la justicia penal, han sido alentados a dejar de lado las actividades de aplicación de la ley y de justicia penal que habrían reflejado de mejor manera las necesidades y prioridades de sus ciudadanos. La brecha entre las instituciones administrativas de la ley y de justicia de un país y la población que pretenden defender puede entonces ampliarse, con repercusiones negativas para la credibilidad de éstas y de otras instituciones políticas domésticas y en definitiva para la seguridad humana.

No puede alistarse a las instituciones administrativas de la ley y de justicia para que cooperen entre sí en una acción conjunta y concertada contra la delincuencia transnacional organizada en general o el tráfico de drogas en particular, si no obtienen los medios necesarios para funcionar como instituciones acreditables, eficaces y públicamente respaldadas que pueden hacer un verdadero aporte a la seguridad humana en su propia comunidad.

La cooperación internacional en el campo de la justicia penal y la prevención de la delincuencia, normalmente asume dos formas: (1) una más estrecha, dictada más inmediatamente por las preocupaciones internacionales del día, es decir, asistencia mutua y cooperación en la detección, aprehensión, procesamiento y condena de delincuentes, particularmente aquellos involucrados en la delincuencia transnacional y; (2) una forma de mayor cobertura, más compleja y más comprensiva, que consiste en asistirse mutuamente en el desarrollo de la capacidad de las instituciones existentes, para prevenir y controlar la delincuencia, promoviendo así la seguridad humana. Los objetivos perseguidos en ambos casos son diferentes, pero en definitiva complementarios. Las iniciativas de control de la delincuencia internacional no pueden lograr el éxito sin una acción concurrente y concertada para fortalecer fundamentalmente las instituciones nacionales sobre las cuales se sustentará tal acción. Perseguir un conjunto de objetivos a costas del otro sólo hace que ambos no puedan lograrse. Un compromiso para con la seguridad humana puede implicar una reconsideración por parte de todos los países del continente, según sea el caso, tanto de sus metas y estrategias de desarrollo, como de sus prioridades de asistencia para el desarrollo. Las instituciones involucradas en la cooperación y la asistencia técnica internacionales en el campo de la justicia y de la aplicación de la ley, podrían también tener que reconsiderar algunas de sus propias prioridades. Una expresión política clara de estas prioridades en el plano continental podría proporcionar un objetivo más preciso para la cooperación y la asistencia para el desarrollo internacionales en este campo en general.

### **La prevención de la Delincuencia Transnacional Organizada**

Cada forma de delincuencia transnacional puede representar una amenaza de cierto modo distinta para la seguridad humana. Sin embargo, todas estas formas tienen mucho en común. El tráfico de drogas es sólo un aspecto de esta peligrosa amenaza y hay pruebas claras de que las organizaciones delictivas transnacionales difícilmente limitan sus actividades a sólo un sector. Estas organizaciones están motivadas por las ganancias y no es probable que hagan caso omiso de campos de actividad en los que pueden obtenerse unas substanciales ganancias. Los vínculos entre diversas actividades de tráfico (de armas, explosivos, drogas, inmigrantes ilegales, mujeres y niños para la práctica de la prostitución, órganos humanos, desechos tóxicos) y entre éstas y el fraude financiero, la corrupción y el lavado de dinero están bien documentados. Como resultado de ello, no tiene sentido para los países del continente tratar de abordar estas distintas amenazas contra la seguridad humana como si fuesen fenómenos no relacionados entre sí, que se producen por separado y que demandan estrategias totalmente distintas.

La prevención eficaz de la delincuencia organizada, aun en su variedad transnacional, exige por lo menos dos niveles de actividad muy diferentes aunque complementarios: (1) la promoción de una mayor cooperación internacional y la remoción de obstáculos a la asistencia mutua entre países y; (2) esfuerzos para aumentar la capacidad de las dependencias locales administrativas de la ley y de justicia penal, para hacer frente, en asociación con dependencias locales clave y la comunidad, tanto a la delincuencia tradicional, como a las manifestaciones locales de la delincuencia organizada.

Ninguna de estas dos estrategias se aplica actualmente con el vigor suficiente para marcar una verdadera y perdurable diferencia en términos de una mayor seguridad humana. En algunos casos podría hasta parecer que una concentración con mentalidad estrecha en el control de los delitos relacionados con drogas podría haber demorado el surgimiento de estrategias más amplias, más comprensivas y mejor integradas para hacer frente eficazmente a la delincuencia organizada.

### **Una mejor cooperación internacional**

Las prioridades de la cooperación internacional para contrarrestar esas muy reales amenazas contra la seguridad humana parten, en gran medida, del hecho de que las redes y organizaciones delictivas transnacionales no se ven impedidas por fronteras nacionales, mientras que las dependencias nacionales de administración de la ley y de justicia penal, sí. La autoridad y jurisdicción legal de estas últimas reside en la soberanía territorialmente definida del Estado que las creó. El problema no es nuevo, pero se ha exacerbado en los últimos años por la mayor facilidad de movimiento y comunicación de la que ahora pueden disfrutar todos, incluso los delincuentes.

Durante la última década, los esfuerzos internacionales se han concentrado en llegar a las ganancias de la delincuencia. Esto se ha hecho pretendiendo tanto dismantelar las actividades de la delincuencia organizada, como limitar la distorsión financiera y otros impactos potencialmente negativos que tienen el capital y los ingresos ilícitos en las economías nacionales. Como resultado de estas iniciativas, se ha hecho más importante que nunca para las organizaciones delictivas "lavar" estas ganancias y disfrazar su origen ilegal. Esto, a su vez, ha conducido a un esfuerzo internacional concertado por parte de gobiernos e instituciones financieras del mundo por establecer un régimen eficaz contra el lavado de dinero. No todos los países han demostrado la voluntad política para imponer o ejecutar los controles del lavado de dinero. Algunos de ellos aparentemente creen que los costos económicos que implica poner en ejecución un régimen de tales características, superan los beneficios

que se deben a la presencia de fondos ilegales en sus economías. El éxito futuro que podría tener este eventual régimen internacional en la generación de algo más que un efecto de desplazamiento de la delincuencia es discutible. También se reconoce generalmente que un régimen semejante podría ser eficaz sólo como parte de una estrategia más amplia para limitar las oportunidades a las ganancias provenientes de la delincuencia.

Diferencias entre sistemas legales, leyes, procedimientos y prácticas, la falta de un fuerte marco institucional para la cooperación internacional, discrepancias en la capacidad relativa o en la voluntad de las distintas jurisdicciones para cooperar eficazmente en la investigación de incidentes delictivos y conspiraciones internacionales, son sólo unas pocas de las dificultades que han impedido la capacidad de diversas jurisdicciones para abordar eficazmente la delincuencia transnacional.

Se ha reconocido en varios foros internacionales la necesidad de un marco legal comprensivo global para hacer frente a las diversas formas de delincuencia organizada, incluso en las cumbres del G-8, el Consejo de Europa y la Asamblea General de Naciones Unidas. Se está desarrollando actualmente la propuesta de una nueva convención internacional en el contexto de Naciones Unidas, que se espera proporcionará el marco comprensivo para una acción más eficaz contra todas las formas de delincuencia transnacional. Aunque los alcances exactos de la convención propuesta aún no han sido determinados, lo que se prevé es un instrumento muy envolvente que podría reemplazar eficazmente el actual régimen de arreglos parciales, variados y a veces inexistentes entre países. La convención propuesta irá probablemente acompañada por protocolos relacionados con lo siguiente: manufactura ilícita y tráfico de armas de fuego y municiones (inspirado en parte por la Convención de la OEA sobre este mismo tema); tráfico y transporte de inmigrantes y tráfico de mujeres y niños. Los países de este continente pueden desempeñar un papel importante dando forma al contenido de este instrumento propuesto y garantizando que refleja las prioridades de la región.

Se podría hacer también en la región en preparación para la ejecución de esta nueva estrategia. En su mayoría, los países todavía tienen que emprender una revisión cuidadosa de sus actuales leyes y convenios internacionales bilaterales, para determinar cómo la convención propuesta podría ser ratificada y ejecutada eficazmente. La mayor parte de los países aun no ha abordado la fragmentación de sus propias dependencias administrativas de la ley que tienen responsabilidades con respecto a diversas formas de delincuencia transnacional.

No es suficiente que los países firmen y ratifiquen tratados multilaterales y convenciones internacionales. No pueden cumplir con las nuevas obligaciones sin la adopción de la legislación doméstica necesaria y el desarrollo de una capacidad institucional para aplicarla. Aún cuando para un gran número de países los tratados internacionales tienen precedencia por sobre la ley doméstica, pocos sistemas judiciales están realmente preparados para pasar por alto la legislación nacional con el objeto de favorecer las obligaciones internacionales.

Aun en campos en los que países de este continente se han facilitado para sí algunos instrumentos internacionales, tales como los campos de la corrupción y el tráfico de armas de fuego, la ratificación efectiva y la aplicación de tales convenciones son lentas y con frecuencia aparentemente carentes de voluntad. Los países que requieren de la asistencia técnica para ejecutar estos instrumentos aún no la reciben y en muchos casos hasta tendrían que empezar por solicitarla.

En la reciente Reunión Preparatoria Regional de Latinoamérica y el Caribe para el Décimo Congreso de Naciones Unidas Sobre Prevención de la Delincuencia y el Tratamiento de los Delincuentes (San José, Costa Rica, febrero de 1999), se recomendó que se estableciera un fondo de asistencia técnica conforme a la nueva convención propuesta, a efectos de fortalecer y modernizar la administración de justicia por medio del uso de nuevas tecnologías y programas de capacitación e investigación, en particular para beneficio de los países menos desarrollados. Un mecanismo de financiamiento similar para las iniciativas de asistencia técnica debería tal vez establecerse especialmente para la región.

### **Esfuerzos nacionales y locales con un objetivo determinado**

La misma Reunión Preparatoria Regional (San José, Costa Rica, febrero de 1999) también señaló que, para restaurar la confianza pública en el sistema judicial, será esencial promover una participación comunal más estrecha en los procesos de justicia penal, ofrecer acceso más equitativo a la justicia, proporcionar mejor información al público sobre las operaciones del sistema y mejorar la equidad, la transparencia y la agilidad del sistema.

Si bien una característica de la delincuencia organizada que debe ser abordada con prioridad es su capacidad de amasar enormes cantidades de dinero para lavarlo, utilizarlo para corromper a personeros del gobierno, enredar las economías locales y evitar los controles existentes, también es de crucial importancia, como lo recalcaron los delegados en la Reunión

Preparatoria Regional, tomar en cuenta otras características del fenómeno para que las medidas preventivas sean realmente eficaces.

Algunos observadores argumentan que, en parte, el fracaso de las actuales estrategias de control es el resultado de una falta de entendimiento de la interdependencia que existe entre la delincuencia organizada y la tradicional. Una reducción del concepto de seguridad humana al de seguridad pública por medio del control de la delincuencia con un espíritu administrativo de la ley puede ser en parte la razón de estos fracasos. En su opinión, el control de las actividades delictivas organizadas es imposible sin una acción eficaz y dirigida en el plano local y el comunal; una acción tal debería comprender el uso de la mejor práctica internacional de la prevención de la delincuencia y debería ser objeto de respaldo nacional (e internacional en la medida en que sea apropiado), de asistencia técnica y de coordinación.

La idea general que subyace este pensamiento es que el control de la delincuencia organizada, aun en su dimensión transnacional, no es posible sin la movilización eficaz de los ciudadanos y de las comunidades. Además, el hecho de concentrarse en la aplicación de la ley y la represión, es algo que ha hecho que no se pueda reconocer el papel importante que deben desempeñar otras dependencias de otros sectores, tales como salud y educación, los medios o los sectores de finanzas y negocios.

Para contrarrestar esta ineficiente e ineficaz tendencia, debe prestarse más atención a la idea de comprender la interdependencia que existe entre las dimensiones global y local de la delincuencia organizada. Esto debería ayudar a identificar puntos estratégicos para una intervención eficaz en todos los niveles, incluyendo un énfasis especial en la intervención concentrada en el plano comunal. Tales intervenciones deberían concentrarse concretamente en la prevención y ser capaces de marcar una diferencia apreciable en las vidas de personas que se ven afectadas por las dimensiones locales de la delincuencia organizada. La mayoría de estas estrategias requerirá la constitución de fuertes asociaciones entre los mecanismos institucionales y las comunidades locales, regionales y nacionales.

### **La necesidad de esfuerzos locales concentrados.**

Tal como se ha señalado anteriormente, la corrupción y el comercio de las drogas llevan al desarrollo de una fuerte economía subrepticia. En ningún sentido es este hecho más importante que en relación con los pequeños habitantes de los barrios pobres y zonas urbanas marginales. Como bien se sabe, la pirámide poblacional en diversos países de la región muestra un porcentaje anormalmente alto de gente de menos de 25 años. Este es un hecho general en las sociedades en vías de desarrollo y no es exclusivo del

continente americano. Estos jóvenes se ven a menudo privados de oportunidades educacionales y, consecuentemente, en desventaja en su búsqueda de empleo bien remunerado y de progreso personal. Como resultado de ello, el desempleo es hasta más alto en esas zonas que en el promedio nacional.

Niños de la calle, que a menudo son inmigrantes ilegales o miembros de otros grupos marginales, no tienen ni refugio ni acceso a la protección. Son presa fácil de toda clase de explotación por elementos de la delincuencia organizada, incluyendo la explotación sexual y el ingreso en actividades relacionadas con las drogas. A ellos mismos se les proporcionan a menudo diversas drogas baratas. En algunas ciudades estos niños se han organizado en bandas errantes que adoptan un comportamiento violento y depredador contra los ciudadanos en las partes centrales de las ciudades, contribuyendo así al sentimiento de inseguridad entre el público y dando origen al clamor por una represión policial radical.

Las sensaciones de inseguridad y vulnerabilidad que resultan de la situación creada por la violencia callejera que está asociada con lo anterior, contribuyen a la creencia popular cada vez mayor de que el Estado no puede o no va a hacer cosa alguna para proteger a sus ciudadanos. Los problemas que resultan de esto están impregnados de tristes consecuencias para el futuro de la seguridad humana. Es imperativo que las condiciones de vida de los jóvenes de los barrios pobres sean modificadas, de manera que ellos tengan acceso a las oportunidades educacionales y al trabajo bien remunerado. Este es un campo en el cual imaginativas estrategias de prevención concentrada podrían marcar la diferencia en la vida de comunidades y separar a grupos de jóvenes del control y la explotación que ejercen con eficacia las organizaciones delictivas.

### **Temas de discusión**

¿Qué medidas concretas deberían tomarse para restaurar la legitimidad de las instituciones políticas, incluyendo a las instituciones electorales, de justicia y de administración de la ley? ¿Cuáles son algunas de las principales prioridades para la acción en ese sentido?

¿Qué estrategias podrían identificarse que, aún no estando tan estrechamente concentradas como podrían haber estado en el pasado ante la amenaza particular del tráfico de drogas ilícitas, pudieran constituir una gran esperanza en el largo plazo para reducir el perjuicio social y humano que ocasionan las drogas ilícitas?



¿Que reforma legal (ley electoral) y política debería promoverse en la región para aumentar la transparencia de las elecciones y prevenir el fraude electoral?

¿Qué medidas deberían tomarse para garantizar la ejecución efectiva de la Convención Interamericana Contra la Corrupción y el Programa de Cooperación en la Lucha Contra la Corrupción, de la OEA?

¿Qué otras medidas internas de cooperación se necesitan para prevenir los efectos perjudiciales de la corrupción de autoridades públicas?

¿Qué medidas deberían tomarse para aumentar la eficiencia, la eficacia y la credibilidad de las instituciones administrativas de la ley y de justicia en los países del continente? ¿Cuáles son las prioridades para la acción en ese campo? ¿Qué papel pueden desempeñar en este sentido la asistencia para el desarrollo internacional y la asistencia técnica? ¿Cómo puede garantizarse un financiamiento suficiente para estas iniciativas?

¿Cómo afecta a los países del continente un compromiso de promoción de la seguridad humana frente a las actuales prioridades de desarrollo y de asistencia para el desarrollo?

¿Cuáles serían los principales elementos de una clara expresión política de prioridades de desarrollo en relación con la seguridad humana y, en particular, con el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones gubernamentales relevantes?

¿Cuáles serían las estrategias eficaces para promover la ejecución efectiva de los convenios internacionales?

¿Cuáles son las estrategias de prevención más eficaces para hacer frente a la delincuencia organizada, tanto en su dimensión transnacional como en la local?

#### **4.2. Prevención del Crimen Organizado<sup>1</sup> (Documento de Trabajo)**

En el ambiente de cambio social globalizado que ha surgido a raíz de la integración económica internacional, el crimen organizado y la corrupción representan una amenaza importante a los intereses empresariales, a las naciones-estados, a las instituciones y a la paz y la seguridad humana a través

del mundo. Por lo general, sin embargo, no se ha comprendido la verdadera naturaleza del peligro que representan el crimen organizado y la corrupción. En muchos casos, se ha diagnosticado mal el problema, dando lugar a un sinnúmero de análisis enfocados hacia la documentación y la caracterización de los síntomas y las expresiones externas del crimen organizado (por ejemplo, actos de violencia y crímenes relacionados con drogas, y el lavado de dinero y bienes "sucios").

La mayoría de las tácticas que se promueven y se aplican en la lucha contra el crimen organizado están basadas en los mencionados análisis sintomáticos. Estas tácticas consisten mayormente en medidas drásticas de represión encaminadas a la detección, incautación y confiscación de bienes y al procesamiento de delincuentes.

Desafortunadamente, las medidas extremas impulsadas bajo la política de "mano dura" por los mecanismos tradicionales de lucha contra el crimen organizado, no están funcionando. Por más enérgicas que sean, las acciones represivas encaminadas a la detección, incautación y confiscación de bienes y al procesamiento de delincuentes no han hecho mella en las organizaciones criminales ni han disminuido la amenaza que representa el crimen organizado. Hay tres razones fundamentales que explican esta falta de resultados positivos.

En primer lugar, las políticas y los programas están basados mayormente en conceptos inadecuados que no reconocen la complejidad del problema del crimen organizado. En el Tercer Mundo, se tiende a considerar que el crimen organizado existe por influencia de los capos de la droga y otros extranjeros, la existencia de dinero y bienes "sucios", la corrupción y otros síntomas. No cabe duda de que todos estos factores contribuyen de manera importante al problema, pero estos fenómenos son más bien síntomas de una problemática más amplia. Actualmente, la principal causa del problema del crimen transnacional es la modernización social, entendiéndose ésta como un conjunto de procesos, tales como la urbanización, la secularización, la industrialización y la democratización.

A medida de que se ha ido desarrollando el proceso de la integración económica internacional, la modernización social ha dado lugar a que se abran

---

1. Adaptado de: Hicks, D.C. (1998) "Thinking About Organized Crime Prevention?", *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 14(4) (Nov.): 325-350. 1998 Sage Publications, Inc. David Hicks puede ser contactado en el Centro Internacional para la Prevención del Crimen, 507 Place d'Armes, Montreal, Quebec, Canada, H2Y 2W8 o por E-mail: [cipc@crime-prevention-intl.org](mailto:cipc@crime-prevention-intl.org)

muchas puertas, tanto para la oferta como para la demanda de bienes y servicios legales e ilegales. El hecho de que el crimen organizado goce actualmente de un poder y un nivel de sofisticación inusitados se debe en gran medida a que los interesados han sabido aprovechar las oportunidades de oferta y de demanda generadas por la modernización social. El crimen organizado ha sabido explotar en todo momento los efectos de la modernización social; su impacto negativo generalizado representa un desafío a la seguridad humana a nivel internacional, nacional y comunal en todos los países en desarrollo como en los desarrollados.

En segundo lugar, las estrategias y tácticas aplicadas para luchar contra el crimen organizado generalmente no corresponden a la complejidad del fenómeno que se pretende solucionar. Las estrategias enérgicas de represión, por sí solas, no han conseguido reducir significativamente los problemas del crimen organizado, sino que más bien han tenido consecuencias imprevistas. Por ejemplo, se ha incrementado la sofisticación y la rentabilidad del crimen organizado en ciertas áreas, y se ha ido erosionando el respeto a los derechos humanos, incluso, a veces, en forma descarada. El objetivo de la seguridad humana no se logra a través de estrategias de intervención parciales e ineficaces que no toman en cuenta la dinámica coyuntural y social que fomenta la continuidad y el crecimiento del crimen organizado.

Ante las acciones coercitivas de los cuerpos policiales y la proliferación de oportunidades a través del mundo, el crimen organizado ha dispersado su acción de manera que ha llegado a ejercer, directa o indirectamente, dominio y/o participación en la delincuencia a nivel de la comunidad (por ejemplo, en hurtos, robo de automóviles, venta callejera de drogas, asaltos a casas, etc.). La creciente influencia del crimen organizado a nivel local constituye una seria amenaza y puede producir un aumento significativo en el nivel, la capacidad organizativa y el impacto de la delincuencia en las comunidades y en la ciudadanía. Además, la expansión de la influencia del crimen organizado le da mayor acceso a grupos de personas que pueden ser reclutadas, capacitadas e integradas (en diferentes grados) en las estructuras del crimen organizado. Los sectores que han sido marginados por el proceso de integración económica internacional quedarían especialmente vulnerables a que se les involucre directa o indirectamente en las actividades de los grupos de crimen organizado. Si no tomamos medidas eficaces para solucionar el problema de la interdependencia entre la delincuencia tradicional (que forma la subestructura del crimen organizado) y el crimen organizado en sí -sin importar el resultado de las acciones que se tomen para combatir los problemas específicos del crimen organizado transnacional (lavado de dinero, etc.)- nuestros esfuerzos habrán sido en vano.

En tercer lugar, en muchos casos se ha hecho caso omiso de ciertos análisis preventivos e intervenciones preventivas que podrían ser aprovechadas para combatir las causas estratégicas, tanto coyunturales como fundamentales, del crimen organizado. La experiencia internacional ha demostrado que se puede lograr éxito sostenible en la lucha contra la droga, la violencia y la delincuencia juvenil aplicando políticas de prevención basadas en acciones coyunturales y de desarrollo social enfocadas hacia grupos específicos. Un programa global que propicie la participación mancomunada de diversos grupos, tales como las autoridades locales, la sociedad civil, la policía, los servicios sociales y las autoridades de vivienda podría ser el mecanismo más eficaz para prevenir las causas coyunturales y sociales de la delincuencia.

La eficacia de los análisis y las intervenciones preventivas ha sido comprobada en repetidas ocasiones; con tales medidas se reduce la criminalidad de manera significativa y sostenible, al dárseles a las partes interesadas, en la propia comunidad, las destrezas y los recursos necesarios para resolver el problema de la delincuencia a nivel local. Muchas de estas estrategias podrían ser repetidas en otras jurisdicciones para combatir a nivel local los problemas, tanto de la delincuencia tradicional, como del crimen organizado. A continuación se reseñan dos ejemplos de tales estrategias:

*The Kirkholt Burglary Prevention Program (Rochdale, England and Wales)* es un programa de prevención (de Rochdale, Inglaterra y Gales) en el cual se ha reducido la vulnerabilidad de la ciudadanía al hurto y a la victimización repetida por medio de un programa de colaboración entre el servicio de libertad vigilada, la policía y las organizaciones de servicio social. Algunas de las medidas específicas que se aplican son: mejoras en la seguridad de las casas, programas vecinales de vigilancia y un programa de trabajo en grupo para delincuentes (IMPACTO: reducción de la incidencia de hurtos en un 75%).

*Drug and Alcohol Treatment Services (California, USA)* es un programa del Estado de California, financiado con fondos públicos, que ha permitido reducir la implicación de los participantes en crímenes violentos y robos. El sistema de justicia penal y los servicios sociales envían a los participantes a servicios de tratamiento apropiados, reduciendo así la farmacodependencia y la actividad criminal. (IMPACTO: reducción de la criminalidad en un 72%).

### **4.3. Armas: una amenaza significativa para la Seguridad Humana**

#### **Introducción**

El tráfico ilícito de armas agrava los problemas de la seguridad humana planteado por las drogas en el hemisferio. Existe un claro vínculo entre el tráfico ilícito de armas y otras formas diversas de actividades delictivas transnacionales incluido el tráfico de drogas. Sin embargo, esta no es más que una de las muchas razones por las cuales la proliferación descontrolada de armas constituye una amenaza particularmente peligrosa para la seguridad humana.

En vista de la evidencia, aportada por la investigación, que vincula la disponibilidad de armas a los crímenes violentos, en particular al crimen organizado y a las actividades de tráfico de drogas, las medidas para regular su proliferación y prevenir su uso en forma perjudicial, deberían figurar prominentemente en todo plan nacional o acción internacional concertada para la promoción de la seguridad humana. El control y la regulación de las transacciones, de la tenencia y del uso de armas, tanto nacional como internacionalmente es una prioridad desde los puntos de vista de control del crimen, de la salud pública, de la paz social y de la seguridad humana.

El siguiente resumen de aspectos y recordatorios sobre la actividad internacional existente relativa a la regulación de las armas de fuego (y, en particular, al control del crimen internacional relacionado con el tráfico ilícito de armas) se presenta con el propósito de favorecer la discusión de prioridades referentes a medidas dentro del contexto de un esfuerzo integrado, comprensivo y concertado para la promoción de la seguridad humana en el hemisferio. La consideración de estos aspectos debe conducir con optimismo a un mejor entendimiento del rumbo que debería tomar la actividad futura en este área y a un significativo progreso en el tratamiento que se dé, por lo menos en el ámbito de este hemisferio, a la amenaza particular a la seguridad humana.

#### **Vínculos entre el tráfico de drogas y de armas**

La información de que se dispone sugiere claramente que los comerciantes de drogas y los adictos a ellas son los principales participantes en las transacciones ilegales que involucran armas de fuego. Dado el grado de violencia que implica la industria ilegal de drogas, así como los riesgos relacionados con cualquier vinculación en las actividades criminales conectadas con drogas, no sorprende el hecho de que los delincuentes complicados en tales actividades tengan la tendencia a estar frecuente y fuertemente armados.

Mariño (1996) recopiló información sobre varias docenas de casos reportados relativos a los claros vínculos existentes entre las guerras locales, el tráfico de armas y el tráfico de drogas en más de 35 países del mundo. Él atribuyó este "nexo recurrente e importante entre las armas y las drogas" al efecto combinado de una peligrosa mezcla de políticas sobre la prohibición represiva de drogas y el comercio liberal de armas. Un panel de expertos de las Naciones Unidas observó que, "en algunas regiones, los esfuerzos dedicados al control de drogas han incrementado la demanda de armas de pequeño calibre y livianas, tanto por las autoridades a cargo de la ejecución de la ley como por los traficantes de drogas, elevándose así el grado de violencia" (Naciones Unidas, 1997 c:21). Su conclusión fue que existe un vínculo aparente entre la accesibilidad de las armas, el tráfico de drogas y armas y el grado de violencia.

### **Acceso ilegal a las armas**

En teoría, existen tres principales fuentes ilegales de abastecimiento de armas: el robo, el contrabando o tráfico y la fabricación ilícita. Sería importante tener más conocimiento acerca de cuán fácilmente pueden los delincuentes obtener armas, de los motivos para tenerlas y portarlas y de la naturaleza de los mercados locales de armas. Es imperativo aprender más acerca de los patrones de adquisición o uso de armas entre las personas implicadas en actividades delictivas. Por ejemplo, en el Informe Anual de 1997 sobre el Crimen Organizado en Canadá, el Servicio de Inteligencia Penal de ese país reportó que "grupos de delincuentes organizados y delincuentes individuales, tienen acceso a una amplia variedad de armas con una predilección creciente por las armas automáticas". De acuerdo con la misma fuente, estas armas generalmente son contrabandeadas a Canadá o adquiridas a través de actividades delictivas tales como allanamientos y robos.

Es importante limitar la circulación de armas ilegales e impedir su adquisición y mal uso por parte de personas involucradas en el crimen. Diversos estudios estadounidenses también han documentado la relativa facilidad con que los criminales, incluidos los delincuentes juveniles, pueden obtener armas ilegales. Los delincuentes que admiten estar involucrados en el comercio de drogas o en pandillas tienden a informar sobre una facilidad de acceso aún mayor a las armas. Diversos autores han deplorado la falta relativa de atención prestada, en lo que respecta a ejecución de la ley, a los mercados de armas ilícitas, particularmente a los mercados que sirven a jóvenes. A menudo se sugiere que el trabajo encubierto de la policía podría interrumpir y reducir el mercado de armas ilícitas o que, las autoridades encargadas de la ejecución de la ley deberían dar una prioridad más alta a los casos en los que

un arma fue robada, e investigar y perseguir tales casos. Otros, sin estar necesariamente en desacuerdo con tales sugerencias, también argumentan que las características de estos mercados de armas los convierten en blancos bastante pobres para la ejecución de la ley.

### **El control de transacciones ilegales de armas**

En 1995, durante el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en El Cairo, se adoptó una resolución que invita a los Estados Miembros a "tomar las medidas efectivas contra el tráfico ilícito de armas, a través de la cooperación mutua, el intercambio de información y la coordinación de las actividades sobre ejecución de la ley, considerando que el tráfico ilícito de armas es una actividad criminal transnacional ampliamente extendida que frecuentemente involucra sindicatos criminales internacionales". Esto fue inspirado por un creciente reconocimiento internacional del hecho de que las actividades criminales en las que se hace uso de armas han venido aumentando, en parte debido a un aumento del tráfico ilícito.

Se debe reconocer que el éxito de tales esfuerzos de control y, en particular de los esfuerzos por limitar la accesibilidad de las armas a los delincuentes o a otros segmentos de la población que de otra manera sean peligrosos, siempre seguirá dependiendo del éxito en los esfuerzos que se hagan también por abarcar el mercado ilegal de armas. De hecho, el único éxito que tienen las medidas que se toman para controlar el mercado legal de armas cuando no van acompañadas de similares esfuerzos vigorosos dirigidos a impedir el mercado ilegal, es hacer aún más lucrativo al mercado ilegal y crear nuevas oportunidades para los criminales organizados.

### **Accesibilidad a las armas y falta de regulación de las transferencias internacionales de armas**

Los esfuerzos nacionales por controlar la accesibilidad de las armas y las transacciones ilegales de tales armas se deben entender a la luz de aspectos más amplios relativos a la proliferación de tales armas en el mundo, generalmente destinadas a operaciones militares o como resultado de ellas y por causa de la inmensa existencia de armas disponibles en los mercados ilegales.

De acuerdo al Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarme, existen aproximadamente 300 compañías en más de 50 países alrededor del mundo dedicadas a la fabricación de armas de pequeño calibre,

equipos y accesorios. El mercado mundial actualmente está inundado de armas de pequeño calibre de fácil adquisición a precios bajos. La producción y el comercio ilícitos son, por supuesto, una preocupación, pero las principales fuentes de abastecimiento de armas son legales, en el sentido de que su producción y venta están autorizadas en varios estados.

A fin de comprender la enormidad del desafío que enfrentan las naciones que desean controlar el tráfico ilegal de armas y restringir así la accesibilidad de las armas o de determinados tipos de armas dentro de sus fronteras, se debe recordar que hoy existen en el mundo decenas de millones de armas que pueden ingresar en los mercados ilegales. A pesar de que muchas de las armas de pequeño calibre fueron originalmente diseñadas para ser usadas por las fuerzas armadas, éstas tienen características únicas que constituyen también una ventaja particular para los terroristas y los criminales. Por lo tanto, es importante dar las consideraciones adecuadas al uso de armas militares que ingresan al mercado civil, particularmente en situaciones post conflicto.

En este continente, las fuentes inmediatas de armas para tráfico también comprenderían aquellas que pueden ser legalmente adquiridas en algunos países, cuando en otros son prohibidas o restringidas. Otra fuente es la gran cantidad de armas que están a la disposición en la subregión centroamericana que, habiendo sido uno de los principales campos de enfrentamiento durante la Guerra Fría, recibió grandes cantidades de armas, que aún están en circulación y listas para la compra por parte de grupos criminales.

Es importante comprender que lo que distingue a las transacciones o mercados de armas "legales" de los "ilegales" es a menudo algo ilusorio. Armas ilegalmente importadas bien podrían haber sido legalmente fabricadas y exportadas; armas legalmente importadas bien podrían haber sido ilegalmente exportadas; armas adquiridas ilegalmente en un sitio podrían ser legalmente vendidas en otro, y así sucesivamente.

Los estados siempre se han reservado el derecho de exportar e importar armas de fuego y otras armas. Esto, no obstante, ha llevado a una proliferación sin precedentes de tales armas, con grandes efectos desestabilizadores para cada región del mundo. La provisión y adquisición de armas se da en gran medida por medio de un comercio legítimo entre gobiernos o sus agentes autorizados. Virtualmente no hay control del comercio internacional de armas, aún cuando se reconocen cada vez más los problemas relacionados con su proliferación global. Dadas las diferencias que existen entre la legislación de los estados y los mecanismos de la ley para la importación y exportación de armas, la inexistencia de un control de la producción nacional de armas y la



falta generalizada de cooperación en este campo, hace que continúe relativamente sin impedimento la circulación internacional de armas.

Puesto que las exportaciones e importaciones de armas con licencia del gobierno son insuficientemente restringidas, los tratantes privados de armas, los criminales que usan armas para promover sus negocios ilegales y los terroristas han dado lugar a la creación de "mercados negros interenlazados". Diversos acontecimientos recientes han creado también la existencia de grandes cantidades de armas sobrantes que se han hecho disponibles en el mercado mundial a precios muy bajos y a menudo más bajos que su costo de producción. En muchos casos, los establecimientos militares que se enfrentan a reducciones presupuestarias en el campo de la defensa, procuran ingresos adicionales mediante la venta de excedentes y no siempre son muy escrupulosos acerca de quién compra estas armas.

El problema de la acumulación de armas se ha visto también exacerbado por el hecho de que, en algunos conflictos, los gobiernos y otros proveedores distribuyeron grandes cantidades de armas entre civiles y que las mismas han quedado en sus manos después de los conflictos. Además, muchas operaciones de mantenimiento de la paz han resultado en un incompleto desarme de ex-combatientes en razón de convenios de paz que no contemplan las armas de fuego. Como resultado de ello, en las zonas de conflicto se hicieron disponibles grandes cantidades de excedentes de armas para actividades delictivas y el tráfico ilícito.

La alarmante proliferación de armas arriba descrita puede variar un poco de región a región, pero no hay lugar en el mundo que no haya sido afectado. Dado el estado de relativa ilegalidad que prevalece actualmente en relación con el comercio internacional de armas, podría parecer que los esfuerzos que se hacen para controlar el "mercado negro" están condenados al fracaso a menos que se desarrollen y ejecuten convenios o regímenes internacionales para ayudar a promover la transparencia, la responsabilización, la restricción y el control en la manufactura, las transferencias y las existencias comerciales de armas.

A pesar de los argumentos en sentido contrario por parte de opositores del control de armas en los planos nacional e internacional, hay pruebas claras de que existe una estrecha interdependencia entre el éxito de los esfuerzos que se hacen nacionalmente y los que se hacen internacionalmente para regular la disponibilidad de armas de fuego. Será difícil, si no imposible, controlar este tráfico de armas en el plano nacional sin abordar el tema de su comercio internacional. Tal como lo argumentó Goldring (1997, p. 1), será igualmente

difícil controlar el mercado ilícito internacional sin vigilar y controlar el acceso doméstico a estas armas. De ahí la importancia de vincular las políticas domésticas de control de armas con los esfuerzos que se hacen en el terreno internacional.

### **Iniciativas internacionales**

Para poder hacer frente de manera eficaz a la violencia criminal y a las otras amenazas contra la seguridad humana que se originan en las armas ilegales y su uso irresponsable, los países necesitan unos planes regulatorios nacionales eficaces. Sin embargo, también tienen que depender de altas proporciones de cooperación internacional para limitar las oportunidades criminales, investigar con éxito los incidentes de tráfico y procesar a los criminales.

Parte de la solución del problema de limitar la disponibilidad de armas para el mercado ilícito reside en los esfuerzos que se hagan para persuadir a los estados y a sus agencias de actuar responsable y transparentemente en sus propias transacciones de armas. Según el Panel de Expertos Gubernamentales en Armas de Pequeño Calibre de Naciones Unidas, la acumulación de armas de pequeño calibre y de armas ligeras se convirtió en algo "excesivo y desestabilizador":

*"(a) Cuando un Estado, sea proveedor o receptor, no ejerce restricción en la producción, transferencia y adquisición de tales armas, más allá de las que se necesitan para la legítima defensa nacional y colectiva y para la seguridad internacional;*

*(b) Cuando un Estado, sea proveedor o receptor, no puede ejercer control efectivo para prevenir la adquisición, transferencia, transmisión o circulación de tales armas;*

*(c) Cuando el uso de tales armas se manifiesta en conflicto armado, en delincuencia, en tráfico de tales armas y de drogas, o en otras acciones contrarias a las normas del derecho nacional o internacional". (Naciones Unidas, 1997 c; p. 14-15)*

Puede argumentarse fácilmente que el flujo legal de armas ligeras es "generalmente el semillero de flujos ilegales" (Lock, 1996: 4). Por lo tanto, la imposición de alguna disciplina en las transacciones internacionales de armas entre estados o sus agentes es una meta importante, si es que no es una mera ilusión. Hasta el momento, los estados han preferido concentrar su atención en intentos de control del llamado "comercio ilegal de armas de fuego", haciendo

entonces caso omiso del hecho de que éste permanece claramente interconectado con el comercio "legal". Actualmente, la mira internacional está claramente puesta en el "tráfico ilícito" definido no tanto como aquello que se está practicando con la complicidad de estados miembros y sus agentes, sino como aquello que puede resultar de sistemas nacionales de control inadecuados de la producción de armas y exportaciones e importaciones, o del hecho de que el personal de fronteras y aduanas está a menudo insuficientemente capacitado.

La Comisión de Naciones Unidas para el Desarme adoptó lineamientos referentes al control del comercio ilícito de armas. Los lineamientos recomiendan que los estados miembros garanticen que tienen "un sistema adecuado de leyes y además, o en su defecto, reglamentos y procedimientos de administración nacionales para ejercer control sobre los armamentos y sobre la exportación e importación de armas para, entre otras metas, prevenir el tráfico ilícito" (Naciones Unidas 1996 b; p. 65). Concretamente, estos lineamientos recomiendan el fortalecimiento de las leyes y reglamentos nacionales, así como el establecimiento de procedimientos eficaces para el otorgamiento de permisos de importación y exportación, el destacamento de cantidades adecuadas de agentes de aduanas con la capacitación suficiente y la definición de cuáles armas son legales para civiles y cuáles pueden estar en manos de personal militar. También se recomienda cierto número de iniciativas internacionales, tales como la de establecer certificados de usuario definitivo en las transacciones internacionales, la distribución de información, la cooperación en cuanto al mantenimiento del control y la ley en fronteras y el desarrollo de controles legislativos y administrativos comunes sobre la importación y la exportación (Naciones Unidas, 1996 b; pp. 64-69).

Por recomendación de la Comisión Sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas encargó un estudio internacional sobre Reglamentación de Armas de Fuego (Naciones Unidas, 1998). La mayor parte de los 69 países examinados expresó tener problemas con ventas y distribución ilícitas. Los embarques ilegales de armas a menudo contienen excedentes de armas militares. Armas ilegalmente importadas fueron utilizadas para diferentes propósitos, incluyendo la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, robos a mano armada, asesinatos, luchas tribales y rebeliones. Pocos estados expresaron tener convenios formales con otros estados sobre la reglamentación de armas, particularmente en el plano bilateral. Se tomó nota de convenios informales o se informó que las armas estaban cubiertas por convenios más amplios sobre controles del comercio y aduaneros. Casi la mitad del número total de estados manifestó contar con iniciativas significativas para mejorar la legislación doméstica restringiendo

aún más la posesión de estas armas por parte de civiles. También manifestó que existían iniciativas significativas para prevenir el contrabando de armas y otras operaciones ilegales. Estas iniciativas comprendían el refuerzo de los controles de fronteras, el uso de nueva tecnología y la capacitación del personal de control de fronteras, mayor cooperación con otros estados, convenios con empresas privadas (por ejemplo: con aerolíneas y compañías de transporte de carga) y castigos más severos por delitos de contrabando. Varios estados han establecido también nuevas unidades de investigación del tráfico de armas. En varias jurisdicciones, las agencias administrativas de la ley están invirtiendo en una mejor aplicación de los reglamentos sobre armas, la creación de nuevos registros de información sobre estas armas y sus propietarios, la capacitación de agentes de la ley en cuanto a identificación de las armas y balística y en convenios de cooperación con agencias de otros países.

Uno de los más reveladores resultados de ese estudio en particular fue que, si bien históricamente la mayor parte de los países cuenta con controles de importación, pocos cuentan con controles de exportación y no existe una verdadera responsabilización en cuanto a exportaciones y embarques en tránsito. El estudio podría haber ayudado a la comunidad internacional a adquirir conciencia de la magnitud del problema y de sus implicaciones para el control de transacciones internacionales ilícitas sobre armas. El estudio puso al descubierto, por ejemplo, la existencia generalizada de discrepancias entre los esfuerzos nacionales por aplicar las leyes de regulación de exportaciones y los esfuerzos por controlar la importación ilegal.

En la Cumbre de Denver en 1997 y en la Cumbre de Birmingham en 1998, los líderes de los países del G-8 se comprometieron a continuar su trabajo contra la delincuencia transnacional organizada y, concretamente, a emprender una acción contra el tráfico ilegal de armas, mejorando la seguridad en las fronteras nacionales, adoptando sistemas de estándares para su identificación y un régimen internacional más fuerte para el otorgamiento de permisos para la importación y exportación. Surgió un consenso para promover el desarrollo de un nuevo instrumento internacional vinculante legalmente para las partes, que reconociera el vínculo que existe entre este tráfico ilícito de armas y otras formas de delincuencia transnacional.

Se ha empezado a trabajar en Naciones Unidas para desarrollar un nuevo protocolo sobre armas de fuego dentro del contexto de la nueva convención propuesta sobre la delincuencia transnacional organizada. Esto es particularmente significativo, puesto que el trabajo se está realizando en el contexto de la preparación de una estrategia comprensiva para abordar varias

formas de delincuencia transnacional y cierto número de obstáculos que existen para su eficaz encausamiento y control.

### Iniciativas regionales

Se han producido diversas iniciativas en el plano regional para promover la cooperación en la lucha contra la manufactura y tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones y explosivos. Entre ellas está una iniciativa reciente de la Organización de los Estados Americanos para desarrollar una *Convención Contra la Manufactura y Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Afines* (Organización de los Estados Americanos, 1997), así como un *Reglamento Modelo para el Control del Movimiento Internacional de Armas de Fuego, de sus Partes y Componentes y de su Munición*. Además, un borrador del *Convenio Regional de Asistencia Jurídica Mutua Respecto al Tráfico Ilegal de Armas* también ha sido preparado por la Comisión de Seguridad Centroamericana (1996).

En esencia, el *Reglamento Modelo* adoptado en Perú en noviembre de 1997 es un conjunto de pautas que rigen la importación, la exportación y el movimiento en tránsito de todas las armas intercambiadas comercialmente. Las pautas no afectan las transferencias de gobierno a gobierno de armas cortas militares. Se ha diseñado de manera que sea de aplicación multilateral, con opciones para arreglos bilaterales cuando sea apropiado. Estas pautas requerirán ser adoptadas por los países para proporcionar información sobre autorizaciones de importación y exportación y, cuando sea del caso, información sobre autorizaciones de países por cuyos territorios pasen los embarques hacia un destino final. Información concreta sobre un embarque, incluyendo información sobre el importador y sobre el exportador, cantidad, tipo y números de serie de las armas, debe acompañar las armas en el momento en el que son enviadas. El reglamento modelo está diseñado para ser usado en sistemas tanto electrónicos como de anotación en papel.

La *Convención* es un instrumento muy completo. Contiene medidas para promover y facilitar una mayor cooperación entre los países de la OEA en su tratamiento del tráfico transnacional ilícito en relación con las armas, sus partes y componentes, las municiones y los explosivos. Reconoce que la mejor manera de controlar el tráfico ilícito es contando con controles más eficaces del comercio legal. La Convención propone lo siguiente:

- un sistema eficaz de autorizaciones para importación/exportación y movimientos en tránsito para las transferencias legales de armas;
- medidas de seguridad más estrictas durante el transporte de armas;

- el marcado de las armas al manufacturarse, así como de nuevo en el momento de la importación, para una mejor identificación y localización;
- mejor intercambio de información entre jurisdicciones;
- asistencia jurídica mutua para facilitar el éxito en la investigación y procesamiento en cuanto a tráfico de armas y delitos relacionados con armas;
- medidas para facilitar la extradición de delincuentes.

La Convención contiene igualmente diversas disposiciones novedosas relacionadas, por ejemplo, con el aporte de asistencia técnica a países que la soliciten. Finalmente, las disposiciones referentes al control de la exportación de armas y a las armas en tránsito, crean obligaciones concretas en nombre de las partes estatales desde cuyos territorios se exportan armas de fuego.

El éxito de la Convención dependerá en gran medida, como es natural, de su rápida ratificación por todos los países de la OEA, así como de la eficacia y agilidad con la que sea aplicada en cada jurisdicción. Se interponen numerosos obstáculos a la eficaz ejecución de la Convención, particularmente en países en vías de desarrollo que podrían carecer de los recursos para cumplir plenamente con su nuevo compromiso. Aunque se alude a ello en la Convención, todavía queda por establecerse una estrategia acreditable para poner asistencia financiera y técnica a disposición de los países del continente que lo soliciten.

### **El futuro de las iniciativas internacionales**

Los diversos esfuerzos internacionales mencionados arriba y la rapidez con la que se han realizado, demuestran que existe un sentido de urgencia y un deseo de trabajar conjuntamente para resolver los problemas que se refieren al uso indebido de armas en la comunidad internacional. Han establecido una base sobre la cual puede erigirse el trabajo futuro y una mayor cooperación internacional. Su papel potencial para el mejoramiento de la seguridad humana en el continente es de crucial importancia. Sin embargo, a menos que estas iniciativas se realicen plenamente, tendrán el potencial de crear una falsa sensación de seguridad. Los convenios formales en sí son incapaces de impedir los efectos negativos de la proliferación de armas en el continente. Ellos deben conducir a unas acciones concretas y concertadas en todas las jurisdicciones. Consecuentemente, existe una clara necesidad de consolidar el esfuerzo que se ha hecho hasta la fecha para abordar el tema del tráfico transnacional de armas en la región, de capitalizar la buena voluntad expresada, los contactos, el trabajo en equipo y el impulso que ya se ha desarrollado, y de determinar cómo avanzar. Existe la necesidad de coordinar

prioridades y objetivos para una acción concreta basada en los principios que han salido a la superficie en los últimos años a la luz de la Declaración de El Cairo original y el trabajo de la OEA.

### **Reglamentación Nacional de Armas**

El centro de atención actual, que es el aspecto transnacional de la amenaza contra la seguridad humana que presentan las armas, es decir, la prevención del contrabando y tráfico de armas, no debería opacar la necesidad de otras acciones potencialmente más eficaces en el plano nacional.

En cada país del continente hay actualmente suficientes armas, legal o ilegalmente en circulación, como para que se constituyan en una verdadera amenaza contra la seguridad humana. Aún cuando en razón de algún milagro podrían erradicarse el tráfico y el contrabando de estas armas, el acceso ilegal por parte de jóvenes, delincuentes y otros, continuaría siendo un punto de discusión. En su mayoría, los países del continente tienen regímenes normativos domésticos muy débiles en la materia. Muy pocos países tienen legislación para prevenir su uso indebido, su presencia en suicidios o accidentes, o su accesibilidad para los niños, personas que sufren de disturbios mentales o individuos con historiales delictivos. En países en donde estas armas no pueden ser adquiridas legalmente por delincuentes, siempre pueden obtenerse por medio del robo y el mercado local ilegal.

La proliferación de armas está relacionada con temas de seguridad humana aun en otra forma más: es decir, por medio de la sensación de inseguridad. En la mayor parte de los países del continente, las armas continúan siendo el método preferido de autoprotección contra la victimización (Alvazzi del Frate, 1996). Este es particularmente el caso de los Estados Unidos y de la mayor parte de Iberoamérica. Las pruebas de la investigación son bastante consecuentes en cuanto a la vinculación de la posesión privada de armas para autoprotección en jurisdicciones en las que es permitida o tolerada, con la vulnerabilidad real o percibida a la victimización. Las opiniones individuales sobre autodependencia y la falta de confianza en los medios colectivos de seguridad, incluyendo la falta de confianza en la aplicación de la ley en el sistema de justicia penal, están también consecuentemente vinculadas con la elección de esta estrategia de autoayuda. En muchos países del continente, es muy débil la confianza que se tiene en la policía y en el sistema de justicia penal, tal como lo demuestran los datos de la Encuesta Internacional sobre Delincuencia (Víctimas). Como resultado de ello, el apoyo público para planes eficaces de reglamentación de armas a menudo sigue siendo muy débil.

La cooperación internacional, la asistencia técnica y financiera, más allá de los esfuerzos conjuntos para combatir el tráfico internacional de armas, pueden desempeñar un papel importante para prevenir algo del perjuicio que ellas ocasionan y para mejorar la seguridad pública. La asistencia técnica y financiera para países que las solicitaran no deberían limitarse a la ejecución de medidas para prevenir este tipo de tráfico ilícito. Puesto que hay pruebas claras de una estrecha interdependencia entre el éxito de los esfuerzos nacionales y el de los internacionales de regulación de armas, debería intercambiarse también asistencia técnica internacional para el desarrollo y ejecución de estrategias nacionales eficaces de reglamentación y control.

### **Algunos temas para la discusión**

- ¿Cómo puede promoverse un entendimiento del uso incontrolado y del uso indebido de armas, tanto como asunto de seguridad humana como asunto de salud y seguridad pública en los planos nacional, regional e internacional?
- ¿Cómo puede evitarse que las ganancias del comercio ilícito de armas potencien a criminales y a organizaciones criminales o se conviertan en otra fuente de corrupción pública?
- Puesto que ningún Estado es inmune en momento alguno a los efectos de la violencia delictiva ¿cómo puede evitarse que el generalizado predominio de las armas lleve a una escalada de la violencia en la sociedad?
- ¿Qué medidas pueden tomarse para evitar que la violencia que está asociada con las armas, particularmente en donde son fácilmente accesibles, desestabilice las emergentes y a veces frágiles democracias?
- Puesto que la sofisticación cada vez mayor de las redes internacionales de contrabando es una realidad que debe ser enfrentada por las agencias de la ley en toda la región y puesto que muy pocas de esas agencias cuentan actualmente con la capacidad de hacerlo ¿qué pasos prácticos pueden tomarse, incluso por medio de iniciativas internacionales de asistencia técnica, para mejorar su capacidad para abordar el compromiso?
- ¿Cuál es la mejor forma de controlar el tráfico ilegal de armas, incluyendo la consideración de medidas para dar mayor transparencia al comercio legal?
- ¿Cómo podrían mejorarse los esfuerzos bilaterales y regionales para combatir el contrabando y el tráfico de armas, incluso formalizando altos niveles de cooperación internacional y dando efecto práctico a convenios y compromisos internacionales existentes?



- ¿Cuáles serían algunas sugerencias concretas en cuanto a cómo abordar la interdependencia entre los esfuerzos domésticos y los internacionales de regulación de las armas?
- Puesto que la aplicación eficaz de la legislación de un país depende de la cooperación de otros países ¿cómo pueden los países de una región trabajar juntos para garantizar que la falta de reglamentos adecuados sobre armas en algunas jurisdicciones no minen los esfuerzos regulatorios de otros?
- ¿Pueden los países del continente desempeñar un papel de liderazgo en el plano global para ejecutar un régimen eficaz internacional de reglamentación y cooperación para limitar el tráfico de armas?

## Referencias

- Alvazzi del Frate, A. (1997). "*Preventing Crime: Citizens' Experience Across the World*", Roma: UNICRI. (370)
- Goldring, N. J. (1997). "*Overcoming domestic obstacles to light weapons control*". Consejo Británico-Estadounidense de Información sobre Seguridad, Proyecto Sobre Armas Ligeras. Presentado en la Conferencia Anual de Control de Armas de los Laboratorios Nacionales Sandia, Albuquerque (Nuevo México), 18-20 abril, 1997 (inédito). (580)
- Lock, P. (1996). "*Armed conflicts and small arms proliferation*". Documento presentado en la 46ª Conferencia de Pugwash sobre Ciencia y Asuntos Mundiales, Lathi, Finlandia, 2-7 septiembre 1996. (141)
- Mariño, E. (1996). "*Arms and drugs: The nexus-situations and non-policy around the world*". Notas de investigación preparadas para: Proliferación de Armas Ligeras y Oportunidades para su Control, Taller Internacional del Proyecto sobre Armas Ligeras del Consejo Británico-Estadounidense de Información sobre Seguridad, Londres, 30 junio al 2 julio, 1996 (inédito). (586)
- Naciones Unidas (1998). "*International Study on Firearm Regulation*", Naciones Unidas, Nueva York
- Naciones Unidas (1997c). "*General and Complete Disarmament: Small Arms - Note by the Secretary-General*". Asamblea General, Nueva York, 27 agosto, 1997. (A/52/298). (582)
- Naciones Unidas (1996b). "*Review of the Implementation of the Recommendations and Decisions Adopted by the General Assembly at its Tenth Special Session: Report of the Disarmament Commission*", 1 de julio, 1996. (A/51-182)