

El proceso de desarme en Colombia y las políticas de control de armas en América Latina

The disarmament process in Colombia and arms control policies in Latin America

Entrevista a William Godnick

Doctor en Relaciones Internacionales y Seguridad,
Universidad de Bradford

Coordinador del Programa de Seguridad Pública de Unlirec.

Por Carla Morena Álvarez Velasco

Doctora (c) en Estudios Políticos por Flacso-Ecuador.

Docente-investigadora del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

carla.alvarez@iaen.edu.ec

Elaborado: 15-mayo-2016. Aprobado: 30-junio-2016.



Bill Godnick

Doctor en Relaciones Internacionales y Seguridad por la Universidad de Bradford (Reino Unido), magíster en Política Pública Internacional del Instituto de Monterey de Estudios Internacionales (California, EE. UU.). Su trabajo como investigador se enfoca en el papel del sector privado en la construcción de la paz; en el control de las armas de fuego en América Latina, el desarme, el género y el capital social, y en la privatización de la seguridad. Colaborador del Small Arms Survey, entre otras organizaciones. Coordinador del Programa de Seguridad Pública del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (Unlirec, siglas en inglés).

¿Qué diferencia existe entre las políticas de desarme y las políticas de control de armas de fuego?

Para ponerlo de manera didáctica, tomemos el caso de El Salvador, que estudié durante muchos años. En un momento hubo un proceso de desarme con la desmovilización de la guerrilla donde terminaron sacando de circulación diez mil armas. Luego hubo un programa del sector privado, que operó durante cuatro o cinco años, que también terminó retirando diez mil armas, cien mil municiones, una cantidad importante de granadas y otros materiales. Digamos que en todo ese tiempo se retiraron treinta mil armas de circulación. Durante ese mismo período se importaron cien mil armas nuevas, sin tomar en cuenta el tráfico ilícito y lo que pudo haber pasado por las fronteras. Lo que quiero decir es que puede haber programas de desarme, pero no necesariamente significa una reducción en la cantidad de armas en circulación bajo el contexto legal o lícito. Yo pienso en el desarme como equivalente a una fumigación: sabes que no vas a eliminar todos los mosquitos, pero es necesario para prevenir mayores problemas, como una infestación.

Sobre el proceso de desarme en Colombia

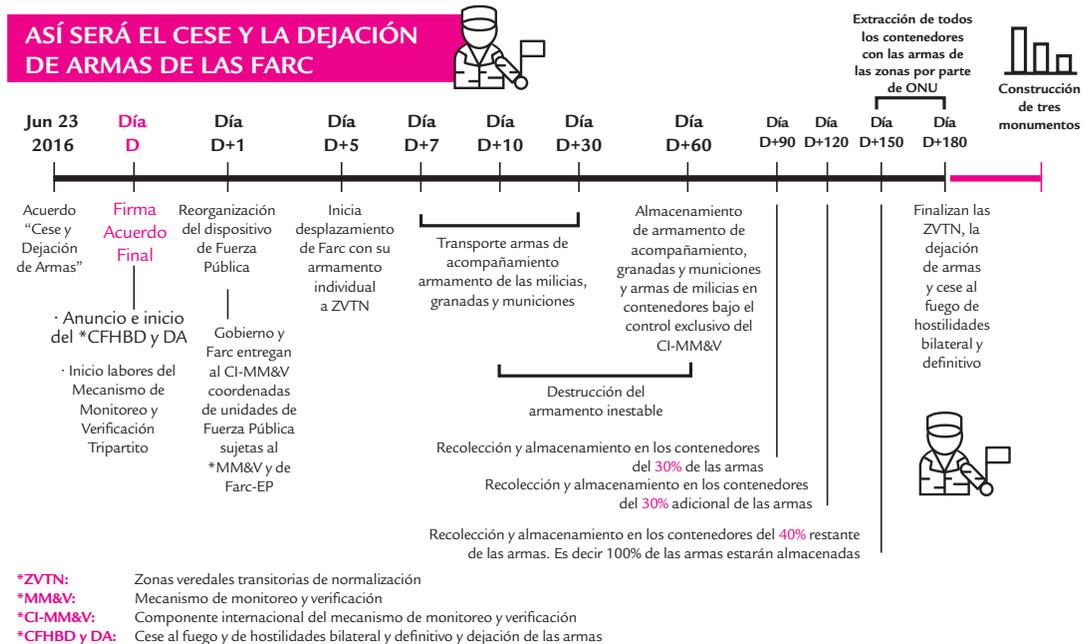
¿Cómo será el proceso de desarme en Colombia?

En Colombia existe la particularidad de que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) no quieren hablar de “desarme”, ellos prefieren denominar al proceso como “dejación de armas”. Esto debido a lo ocurrido con la Unión Patriótica, partido político que se constituyó en 1985, como un mecanismo para permitir que la guerrilla se incorporara paulatinamente a la vida legal del país. Estuvo integrado por miembros de varios grupos subversivos que decidieron dejar las armas y que a lo largo de su corta vida activa comenzaron a provomer la desmovilización de la subversión. No obstante, después de unas elecciones donde lograron alcanzar más de tres mil escaños en distintos puestos de elección popular, fueron asesinados por grupos paramilitares, narcotraficantes, incluso por la fuerza pública colombiana.

¿Cuál es la diferencia entre la dejación de armas y el desarme?

En términos técnicos, la diferencia es mínima. La dejación de armas es un proceso de desarme con un cronograma y con especificidades técnicas y logísticas. El punto relevante aquí es que las FARC han querido ser muy enfáticas en que no van a desarmarse y a quedarse indefensas frente a sus enemigos, como ya ocurrió en el caso de la Unión Patriótica. Este es un mensaje que tiene un fin pedagógico, que busca transmitir la idea de que no están desarmándose, sino que están dejando de lado las armas y de una manera gradual. La verdad, si uno ve el cronograma, no es tan gradual, o es tan gradual como cualquier otro proceso (ver gráfico). La diferencia es que no van a entregar las armas al Estado colombiano, que durante décadas ha sido su enemigo de guerra, sino a las Naciones Unidas, que es un actor neutral.

Cronograma del desarme en Colombia



Fuente: Organización de las Naciones Unidas (ONU), facilitado por Bill Godnick para esta entrevista.

¿Tienes una idea estimada del número de armas en manos de las FARC y cuál es el estimado de armas que se esperaba recaudar o destruir?

Tengo entendido que al momento las FARC cuentan con un arsenal de entre 45 y 50 mil armas, aunque no tengo completa certeza de esa cifra, y me parece que ese número no debe incluir las municiones de las armas pequeñas.

¿El cronograma de dejación de armas incluye cuarenta días efectivos para recolectar las armas en tres pasos (según el gráfico que precede)? ¿Por qué está organizado de esta manera, cuál es la lógica de organización de este proceso?

No sé si tengo la respuesta completa. Creo que va en línea con ese deseo de que sea un desarme gradual y creo que logísticamente a Naciones Unidas le permite tener un proceso con dimensiones técnicamente manejables y también empezar con bloques y frentes que son más fáciles de recibir las armas, pero la verdad es que no tengo el detalle del porqué se ha organizado de esta manera. De otros procesos también se ha hecho, digamos, de forma similar. Hay argumentos logísticos claros en hacerlo gradualmente, pero políticamente creo que debe haber un trasfondo político a esa decisión, pero no tengo la respuesta cien por cien.

En el cronograma de desarme existe una fase que se denomina “destrucción del armamento inestable”. ¿A qué se refiere la denominación “armamento inestable”?

Las FARC no solo manejan armas de fuego y municiones, sino también otro tipo de armas, como las armas ligeras que disparan munición explosiva, además utilizan explosivos, como el C4 (explosivo con detonador remoto) y el TNT (explosivo hecho con trinitrotolueno o dinamita), entre otros. Lo que sucede es que cuando la ONU encuentra granadas u otro tipo de equipo con cualidades explosivas, la misión destruye *in situ* el armamento para evitar accidentes y problemas de almacenaje, porque una cosa es almacenar mil fusiles y cien mil rondas de balas para fusiles, que manejar una gran cantidad de granadas. El almacenamiento de explosivos representa un elevado riesgo tanto para la misma misión como para la población cercana debido a su amplio alcance. A este tipo de armamento se denomina como inestable.

Los expertos cuentan que, en general, durante los procesos de desarme los miembros de los grupos armados desmovilizados entregan primero las armas que están dañadas, y después las armas que son útiles. ¿Cómo se prevé que se va a manejar esto en Colombia?

No sé si los grupos desmovilizados van a entregar primero las armas viejas y después las armas nuevas. Sin embargo, puedo decir que en casi la totalidad de los procesos de desarme, luego del proceso de desmovilización y desarme, suelen encontrarse caletas o depósitos de armas escondidas por algún actor, unas veces a propósito y otras no; a veces son depósitos olvidados y eso genera desconfianza entre los distintos actores políticos. Entonces es de esperar que, además de los procesos de desarme, en el transcurso del tiempo se vayan encontrando esos depósitos clandestinos de armas y eso va a generar polémica. Esto sucede en casi todos los casos. Por ejemplo, en Nicaragua y El Salvador era frecuente encontrar caletas de armas escondidas, ocultadas y a veces no era claro a quién pertenecían las armas, pero siempre habían las acusaciones de que pertenecían a la guerrilla en el caso de El Salvador, y a los Contras en el caso de Nicaragua. Esto es casi inevitable, peor en un país como Colombia, donde además de las FARC está el ELN y otros tipos de titulares del paramilitarismo y donde además hay caletas de armas que se encuentran cada semana.

¿Conoces cuál va a ser el proceso de destrucción de las armas?

El Programa de Seguridad Pública del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (Unlirec, siglas en inglés) ha realizado algunos aportes técnicos a la misión de la ONU en cuanto a las técnicas que existen para el desarme; sin embargo, todavía no sé por cual se han decidido. Hay técnicas de inutilización de las armas, con estas se logra que dejen de funcionar sus mecanismos de disparo; eso es como un primer paso. Un mecanismo para hacer totalmente disfuncional un arma es cortándola; después de esto, se almacenan las piezas y luego se funden. Para el caso colombiano, se ha

anunciado que las armas recolectadas serán fundidas para hacer tres monumentos, los cuales estarán en Cuba, Colombia y en la sede de la ONU en Nueva York, esto una vez que se concluya todo el proceso de paz.

Sobre el proceso de reintegración de los combatientes

Tengo entendido que después de algunos procesos de desarme y desmovilización en distintos lugares del mundo, hubo un crecimiento importante del número de armas de fuego en manos de civiles y también de las tasas de violencia. Sobre esa experiencia hay gente que sugiere que en Colombia es muy probable que ocurra lo mismo. ¿Qué criterio tienes al respecto?

Probablemente existan elementos similares a otras experiencias, por supuesto que sí. Sin embargo, Colombia ya está recontra armada; entonces, la probabilidad de que la sociedad vaya a armarse más de lo que ya está es baja justamente porque ya está muy armada. Además, Colombia ya produce y vende armas, entonces creo que esta es una situación distinta a la que han vivido otros países. Además, hay que separar las partes de un conflicto bélico de lo que es la criminalidad. Por ejemplo, en el caso de El Salvador, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se desmovilizó y se desarmó al momento de negociar la paz; sin embargo, no se ha rearmado y ahora es por segunda vez el partido político de gobierno, entonces hay que ver con qué criterios estamos juzgando el proceso de dejación de armas. El caso de Guatemala fue similar al de El Salvador; lo que era la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) tampoco se rearmó. Eso no significa que no hubo actores específicos que decidieron tomar armas y volverse criminales. Sí, posiblemente eso ocurrió, pero no como colectividad en ninguno de los casos. En ese sentido, creo que sí se logró el desarme con éxito.

Otro tema es el de las armas que se utilizan para la criminalidad, porque la violencia armada criminal es distinta a la violencia armada ejercida por grupos políticos. Lo difícil de las FARC es que ante los ojos de la opinión pública, en gran parte, no se ven como partes de un conflicto sino como actores criminales del narcotráfico. Yo creo que es obvio que en algunos sentidos su forma de organización, su ocupación de territorios, les da —y este gobierno ha reconocido— su estatus de actor armado en un conflicto armado. Entonces, yo creo que el criterio que debe primar no es tanto el de si hay más o menos armas en Colombia después de la firma de la paz, sino el de si los actores se rearmen o no, o si los actores recalcitrantes de las FARC pasan a ser parte del ELN o de las bandas criminales.

Entonces ¿cómo llevar un proceso de reinserción adecuada? Probablemente la reinserción sea el punto clave en esto para que las bandas insurgentes no se conviertan en bandas criminales.

Esa es la pregunta del millón porque en casi ningún país se ha hecho realmente ningún programa de reintegración exhaustiva y duradera, porque no solo estás

pidiendo un programa de reintegración, sino que estás pidiendo un programa de desarrollo nacional y local y, obviamente, en El Salvador y Guatemala fallaron en ese intento. Respecto de la reintegración de excombatientes, en El Salvador hay casos en que estos se convirtieron en congresistas y senadores; el director de la Policía Nacional Civil es un exguerrillero. En definitiva, hay actores que sí se han reintegrado a la sociedad y al mercado laboral, y eso fue un proceso interesante; no obstante, no se puede hablar de que la mayoría ha logrado una inserción o re-inserción en la vida laboral.

Yo creo que Colombia tiene más vientos a su favor que El Salvador y Guatemala, porque tiene una economía más sólida y una industria más sólida también. Además, el sector privado ha hecho varios intentos de buscar formas de dar empleo o capacitación a los excombatientes. Pese a lo dicho, creo que estos intentos podrían ser insuficientes y, desafortunadamente, si este proceso de paz se hubiese dado hace cuatro o cinco años, en pleno auge de las *commodities*, tal vez se hubiese podido ser más optimista. Pero ahora la economía de Colombia enfrenta una caída en el precio del petróleo, un importante déficit fiscal, entre otras cosas, lo cual hace difícil que el Estado se encargue de crear las condiciones económicas adecuadas para incorporar a esta nueva masa laboral conformada por los excombatientes. Además, las comunidades que han sido víctimas de las FARC y de la violencia en general podrían quejarse y reclamar respecto a por qué el Estado da empleo a excombatientes y preguntar: ¿y nosotros qué?

¿Cómo participará la comunidad en el proceso de desarme de Colombia?

Se ha planteado que la mayor parte de los integrantes de la misión de paz y de la operación militar sean de los países la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Es decir, la misión de paz es civil, pero tiene un grupo de asesores militares y el militar principal es de nacionalidad argentina. Este oficial de alto rango va a estar a cargo de la parte de logística militar y de la parte de cooperación de paz. Sin embargo, creo que todavía no han sido específicos sobre qué países de la Celac van a participar en el proceso de dejación de armas; supongo que van a necesitar mucha capacitación. O sea, Colombia tiene más capacidad en estos temas que la mayoría de los países observadores, pero por razones obvias no van a participar directamente en recibir las armas de las FARC. Entonces, hay un proceso de trabajo técnico que se debe realizar con las personas o con las fuerzas que se designen para participar en este proceso.

¿Ese proceso de capacitación va a estar a cargo de Unirec?

No. Nosotros podemos participar, pero somos un actor menor en el proceso porque está también la oficina de Acción Contra Minas que también tiene algunas capacidades técnicas, la cual es parte de la oficina de Mantenimiento de Paz de la ONU.

Sobre las políticas de control de armas en América Latina

¿Cuál es la relación entre violencia y porte de armas de fuego? ¿Existe?

Algunos estudios muestran que la mayoría de personas que portan un arma de fuego intentarán defenderse de un ataque armado; esto las hace cuatro veces más vulnerables a ser heridas o muertas durante el enfrentamiento, a que vaya a matar o neutralizar a su atacante. Eso ha sido confirmado en varios estudios, el más contundente ha sido realizado en El Salvador, hace más o menos diez años, pero en otros países se repite el fenómeno. Aunque es un hecho que estadísticamente portar un arma de fuego no es una respuesta efectiva frente a un ataque delincuencia, hay personas que sí logran defenderse exitosamente con un arma. Entonces, ¿cómo convencer al resto de que ellos probablemente no tengan éxito? Es difícil, porque el machismo detrás del uso de las armas hace creer que existe la posibilidad efectiva de éxito.

En América Latina, muchos países tienen problemas con las armas de fuego, relacionados con el porte, la tenencia, el comercio y las transferencias legales e ilegales. ¿Qué nos puedes decir respecto a la cooperación entre ellos? ¿Ha sido difícil que los países latinoamericanos armonicen sus políticas de control de armas?

Para ver el vaso no mitad vacío sino mitad lleno, yo diría que hay muchas cosas que suceden debajo de la mesa de las cuales no nos damos cuenta. Hay cooperación para el intercambio de información a un nivel técnico-operativo que fluye hasta el momento en que requiere la intervención del nivel jurídico, o cuando se enfrenta a trámites burocráticos para facilitar el intercambio de los datos. A veces en la teoría es claro, pero en la práctica resulta muy ambiguo. ¿Quién debería intervenir en casos de que algún país solicite cooperación de una tercera parte para investigar un caso de tráfico ilícito: el ministerio público, el órgano judicial, la policía o la cancillería? Entonces, más que mala voluntad, hay una gran dificultad para cumplir con disposiciones constitucionales y, al mismo tiempo, agilizar los trámites burocráticos necesarios. Porque, por ejemplo, entre Ecuador y Perú he observado una buena voluntad política durante los últimos cinco o seis años, la cual es evidente en la creación de la comisión binacional, en las distintas reuniones sobre tráfico de armas que han tenido lugar en ambos lados de la frontera, en los altos niveles de participación, pero no puedo saber si eso ha resultado en algo más concreto.

Existen países como El Salvador y Venezuela en los cuales se evidencia una relación directa entre tenencia de armas de fuego y violencia. ¿Esto ocurre en el resto de países de América Latina?

Muchas veces los análisis tienden a relacionar solo la posesión “legal” de armas con el nivel de violencia existente en un país; sin embargo, además de las armas legales en los países también existe una gran cantidad de armas ilegales en

circulación, lo cual es generador de violencia. Lamentablemente, no tenemos en casi ningún caso una buena estimación de cuántas armas ilegales circulan, entonces tenemos cifras sobre armas legales pero no sobre armas ilegales. En estas circunstancias, hacer una relación entre el nivel de presencia de armas ilegales y violencia es casi al ojo. Por tanto, países como los latinoamericanos tienen mucho por hacer: mejorar el registro de sus armas legales; controlar la difusión de armas entre la gente, así como reducir la violencia.

¿Qué papel han jugado la sociedad civil en la promoción y generación de políticas internacionales de control de armas?

Tomando como punto de partida la coyuntura de la ratificación del Tratado de Ottawa sobre minas antipersonales del año 1997, es posible ver que diversos grupos empezaron a incidir local, regional e internacionalmente sobre el porte y la tenencia de armas de fuego, tanto en situaciones de conflicto armado como en contextos de crímenes cometidos con armas, en contextos urbanos y rurales en países no desarrollados y en países ricos también. Eso empezó a crear una masa crítica de organizaciones, a fines de los años noventa, aunque para ese momento ya habían organizaciones trabajando. Fusionar o ponerse de acuerdo con los grupos que trabajaban el tema de tráfico de armas en África rural, con los grupos que trabajaban sobre el tema de control de armas en EE. UU., Canadá, Reino Unido, Australia, y ponerlos a trabajar en una misma coalición tomó un tiempo, y aunque hubo lazos entre esas dos comunidades, realmente sus acciones comenzaron a tomar forma después de 2001, con el programa de acción de la ONU y eso generó una masa crítica de organizaciones buscando ejes comunes de incidencia. Después, vinieron los ataques ocurridos el 11 de septiembre en Estados Unidos y, como consecuencia, la guerra contra el terrorismo.

A partir de ese momento, el trabajo de estas organizaciones se detuvo un poco, porque la situación internacional se modificó y con ello la cooperación internacional que apoyaba a esos grupos en cierta manera cambió de rumbo. Sin embargo, yo no diría que se ha aplastado ese movimiento. No obstante, un grupo de organizaciones, principalmente con base en Inglaterra —aunque no exclusivamente, estamos hablando de Oxfam, Amnistía Internacional y la red IANSA—¹, crearon la campaña de “Armas bajo control”. Yo siento que ese grupo mantuvo un trabajo sistemático y estratégico para promover el TCA durante el período 2003-2004.

En la actualidad, yo no siento que haya una lentitud en el trabajo de este grupo, lo que sí siento es que para esa coalición, muchas veces su principal escenario son los foros internacionales, como la ONU o la Unión Europea, y esto hace que pierda su contacto con organizaciones locales y con las comunidades afectadas por la difusión de armas de fuego entre sus pobladores. Y aunque siempre están intentando conectar y apoyar a este tipo de grupos, se puede ver una brecha en el trabajo. Yo diría que hay una diferencia entre efectividad, impacto y lentitud en la

1 Siglas en inglés de Red de Acción Internacional contra las Armas Ligeras.

acción y promoción de propuestas y veo que la capacidad de penetrar el espacio político en diferentes países no es tan fuerte como podría ser.

¿Cuál es la orientación del Tratado de Control de Armas (TCA)?

El Tratado de Control de Armas (TCA) no es un tratado de desarme, principalmente es un instrumento orientado al control del comercio legal internacional. De hecho, hay un fuerte enfoque en el control sobre las armas ilícitas, inclusive en los foros que surgen y en los espacios que se derivan de este. Aunque el desarme es solo un elemento entre otros múltiples, obviamente el tema ha estado limitado y no ha sido el objetivo central de este acuerdo internacional.

Respecto a la reciente firma del TCA, hay algunos países, como Ecuador y otros miembros de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que no se adhirieron al Tratado. ¿A qué se debe esta posición?

Hay un eje político común entre los países de la ALBA. Sabemos que EE. UU. ha firmado el TCA, pero lo más probable es que nunca lo ratifique. Toda la Unión Europea ha ratificado el tratado; sin embargo, no lo han ratificado países como Rusia y China. Entonces, creo que cada país tiene razones distintas. En el caso de Venezuela —que lidera el grupo de la ALBA—, ellos tienen acuerdos comerciales e industriales de fabricación y ensamble de armas con Rusia, entonces puede ser que entrar el Tratado esté en contra de sus intereses comerciales e industriales. Sé que Venezuela tiene la licencia de fabricar armas de diseño ruso, entonces eso puede ser un elemento. En el caso de países como Bolivia, Nicaragua, que no tienen mayor industria, y Ecuador, que su industria es muy pequeña y casi totalmente estatal, desconozco la situación; más allá de su solidaridad política no me resulta evidente ninguna razón técnica por la cual no entrarían al tratado. Si vemos al principal productor de armas en América el Sur, que es Brasil, podemos ver que aunque está entre los primeros cinco fabricantes de armas pequeñas en el mundo, este país ha firmado y ratificado el TCA, porque ve algo importante el estar dentro del proceso. No es un tema de derecha ni de izquierda, sino de intereses políticos particulares, y en el caso de Venezuela podrían hasta ser intereses comerciales.

Para finalizar, ¿cuál es tu opinión respecto la instalación de esta fábrica de Kalashnikov en Venezuela?

La ONU no tiene una opinión sobre el Estado de Venezuela. Es un Estado soberano que puede desarrollar una industria de defensa por razones de seguridad o comercio. Por otra parte, Venezuela no es un Estado Parte del Tratado de Comercio de Armas, ni de ninguno de los tratados que controlan el comercio legal de armas. Entonces, este país no tiene ninguna obligación legal ni sobre el comercio de armas ni sobre el control de su arsenal. Lo que sí tiene es la obligación de controlar y prevenir el tráfico ilícito de armas.

Por otro lado, en cuanto a mi criterio personal, puedo decir que no me agrada ver otra vez una nueva fábrica de armas en otro país más. En la región latinoamericana se ve en varios países, como Colombia, Brasil, Argentina, Chile, Perú, Suramérica; aunque también está a México, que tiene una industria de municiones. Entonces, Venezuela no es el único actor que está desarrollando su industria en este sentido, pero obviamente no es gratificante para mí, como persona que está a favor de la paz y la no violencia, pero tampoco es una decisión totalmente alejada de la realidad regional. Varios países están en la industria de las armas.