



URVIO, Revista Latinoamericana de
Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales
Ecuador

DerGhougassian, Khatchik

Las armas livianas en la agenda internacional y el excepcionalismo americano: Estados
Unidos y América Latina en la perspectiva conceptual de la securitización

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 10, noviembre, 2011,
pp. 23-35

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656554002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Las armas livianas en la agenda internacional y el excepcionalismo americano: Estados Unidos y América Latina en la perspectiva conceptual de la securitización

Light weapons on the international agenda and the American exceptionalism: The United States and Latin America from the conceptual perspective of the securitization

■ Khatchik DerGhougassian¹

Resumen

El ensayo tiene dos propósitos: aplicar la teoría de la securitización para estudiar la problemática de las armas livianas en la agenda internacional y, con base en los argumentos de esta aplicación, comparar las posturas de Estados Unidos con las de los demás países del continente, sobre todo los de América Latina. El ensayo no pretende abordar la comprobación empírica de los argumentos, sino más bien dar los primeros pasos en el estudio de la problemática de las armas livianas desde una nueva perspectiva teórica y determinar su utilidad para una eventual elaboración de un proyecto de investigación más completo y abarcador.

Palabras claves: securitización, armas livianas, movilización social, amenaza existencial, objeto de referencia.

Abstract

The aim of this paper is twofold. First, to apply the securitization perspective to the study of the problematic of small arms and light weapons on the international agenda; second, to use the main conceptual arguments of this application to compare the U.S. position with the rest of the countries on the American continent with a particular emphasis on Latin America. The article does not pretend bringing strong empirical analysis to the conceptual elaboration, yet it ambitions to open a new space in the study of the light weapons from a theoretical perspective that has not been so far applied to this particular issue, and to judge its utility for future lines of research and theory refinement.

Keywords: securitization, small arms, social mobilization, existential threat, object of reference.

¹ Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés, integrante del módulo Jean Monnet de Estudios Europeos.

Introducción: Una nueva perspectiva para estudiar las armas livianas como problema de seguridad internacional

El ingreso de las armas livianas en la agenda internacional en la década de los noventa es considerado como una de las consecuencias del fin de la Guerra Fría y el cambio paradigmático en el entendimiento del concepto de seguridad que el fenómeno provocó. Luego de casi cuatro décadas de enfoque exclusivo a las armas estratégicas en las negociaciones de control armamentista, el Registro de las Armas Convencionales de las Naciones Unidas, establecido por la Resolución 46/36L de la Asamblea General del 6 de diciembre de 1991, titulada *Transparencia en materia de armamentos*, definió siete nuevas categorías de armamentos, invitando a los miembros a proporcionar voluntariamente informes anuales de transacciones, incluyendo transferencias de carros de combate, vehículos blindados, sistemas de artillería de gran calibre, aviones de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra y misiles o lanzamisiles.

Es discutible el verdadero impacto del Registro como instrumento de control internacional de armas, pero brindó la oportunidad de expandir la agenda hacia la categoría de las armas livianas. Como se sabe, fue el entonces secretario general de la ONU, Butros Butros-Ghali, quien en el informe *Suplemento de una agenda para la paz*, de 1995, incluyó el tema en la agenda de la Asamblea General. Esta última apoyó la propuesta y el 12 de diciembre de 1995 emitió la resolución 50/70B, pidiendo al secretario general un informe sobre las armas livianas. Un grupo de expertos convocado por Butros-Ghali preparó el informe *Desarme general y completo: Armas livianas* y lo presentó a la Asamblea General el 27 de agosto de 1997. La Asamblea estableció la fecha de julio de 2001 para una sesión especial de la

ONU dedicada al comercio ilícito de armas pequeñas y livianas y todos sus aspectos (resolución 51/77E del 4 de diciembre de 1998).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, del 9 al 20 de julio de 2001, entonces, puede ser considerada como el evento que inauguró la inclusión oficial de las armas livianas en la agenda de seguridad internacional. En términos prácticos, la Asamblea General estableció un Programa de Acción que, luego de un período de estancamiento, en diciembre de 2006 adoptó la propuesta original de 2003 del Premio Nobel de la Paz y ex presidente de Costa Rica, Oscar Arias, de un Tratado de Comercio de Armas² (Resolución 61/189) con el objetivo de establecer normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales. Si para el 2012 se concretare un TCA, que, por la naturaleza del documento y a diferencia del Programa de Acción, será vinculante para todos los países que lo ratifiquen, entonces se podrá concluir que el primer régimen internacional de control de armas livianas habrá nacido.

Esta perspectiva es, por ahora, la máxima instancia de normativización de las transferencias de armas livianas. No estará, como lo había anticipado Andrew J. Pierre, sujetado a inspecciones, como el Tratado de No Proliferación Nuclear; será más bien un régimen multifacético con instituciones e iniciativas complementarias de las cuales ninguna podría resultar adecuada por sí sola. Un esfuerzo conjunto, sin embargo, podría lograr una mejor administración del comercio internacional de armas “para reducir el riesgo del traspaso de armas peligrosas y destabilizadoras y de otras consecuencias indeseadas”³ (Pierre, 1997: 428).

2 TCA o ATT, por sus siglas en inglés.

3 Original del texto en inglés, traducción libre del autor. La misma modalidad se aplicará a lo largo del ensayo a todos los textos cuyo original no sea en español.

Siete países —Argentina, Australia, Costa Rica, Finlandia, Japón, Kenia y Reino Unido— prepararon el borrador de la propuesta del TCA, que, luego de su presentación el 18 de octubre de 2006, recibió el voto a favor de 153 Estados miembros; 24 países se abstuvieron y uno, Estados Unidos, votó en contra. Con la excepción de Venezuela, que se abstuvo de votar, todos los países del continente americano menos Estados Unidos apoyaron la propuesta. La administración de George W. Bush —que desde el inicio del proceso de la discusión del tema de las armas livianas en la ONU se había opuesto, primero, a la inclusión de la temática en la agenda internacional y, luego, había adoptado una postura de fuertes reservas con respecto al Programa de Acción, contribuyendo a su estancamiento hasta 2006— explicó su oposición a la propuesta por su preferencia al fortalecimiento⁴ de las leyes y medidas internas, por considerarlas más eficientes que un régimen internacional. Con la asunción al poder de Barack Obama en enero de 2009, se produjo un cambio de la postura pasiva, si no negativa, de Washington con respecto a los esfuerzos internacionales de generación de normas, garantizando mayores niveles de control a la transferencia de las armas livianas. Así, la secretaria de Estado, Hillary Clinton, declaró el 14 de octubre del mismo año el apoyo de la nueva administración a la propuesta del TCA (Epps, 2009). En una conferencia pública el 18 de febrero de 2010, y en vísperas de la reunión en Naciones Unidas sobre el tema, la subsecretaria para los Asuntos de Control de Armas y Seguridad Internacional, Ellen Tauscher, prometió que Estados Unidos trabajará con las Naciones Unidas para concretar el proceso en 2012⁵.

4 El concepto que se usa en inglés es *enforcement*, de difícil traducción al español. En este texto se usará “fortalecimiento”, aunque “empoderamiento” o “cumplimiento” también se acercarán al sentido de *enforcement*.

5 El texto de la ponencia de la Subsecretaria está en el sitio de Internet del Departamento

Con la decisión de apoyar el proceso de la creación del TCA, la administración de Obama parece terminar con la brecha que separó a Estados Unidos del resto de los países del hemisferio occidental con respecto al tema de las armas livianas. La movida no sólo refleja una coherencia con la postura de Obama a favor de la reactivación de la política de no proliferación nuclear, sino también es significativa en tiempos de plena expansión de la llamada “guerra contra las drogas” en México, donde las drogas ilícitas van para el norte mientras que las armas producidas en Estados Unidos hacen su camino hacia el sur, fomentando la violencia en que el país ha caído.

Aun así, el giro político de Obama no goza de un consenso general ni en los círculos políticos, ni en la sociedad en general. Al contrario, los sectores conservadores, de larga tradición de apoyo a la tenencia libre de armas, en virtud, según se muestran convencidos, de un derecho constitucional garantizado por la polémica Segunda Enmienda⁶, empezaron a advertir sobre las supuestas “amenazas” de un eventual TCA con la participación de Estados Unidos, y llaman a retirarse del Programa de Acción si su desarrollo hacia un tratado se torna inevitable (Bromund y Kopel, 2010). Más aún, un eventual acercamiento de Washington con los demás países americanos para asegurar el éxito del TCA no significa todavía la convergencia entre una postura internacional a favor de la consolidación de las medidas de control, por un lado, y, por el otro, políticas públicas internas que señalan la voluntad de considerar las fallas de la legislación sobre armas y el abandono del argumento “No se necesitan leyes nuevas, sólo el fortalecimiento de las ya existentes”, que Dennis Henigan, vicepresidente de Brady Center, caracteriza como “falacia” (2010).

¿Cómo se explica el distanciamiento entre

de Estado: <http://www.state.gov/t/us/136849.htm>. Consulta realizada el 3-08-2010.

6 Para un debate comprensible de la interpretación de la Segunda Enmienda, ver Malcolm (2001) y Wills (2001).

Estados Unidos y los demás países americanos con respecto a la política de control de armas livianas? ¿Por qué, mientras que desde mediados de los noventa en los países latinoamericanos y Canadá la convergencia entre políticas públicas internas de control y posturas a favor de un régimen internacional para la transferencia de armas livianas es notable, en Estados Unidos, desde el ascenso de los republicanos en la política nacional —primero con el triunfo electoral en la Cámara de Representantes y el Congreso en 1996, y luego en los dos mandatos presidenciales de George W. Bush—, la tendencia ha sido marcadamente la opuesta? ¿El cambio de la postura de la administración de Obama significa también un giro en la sociedad y política interna de Estados Unidos en la misma dirección?

Una primera consideración podría apuntar a la importancia que tiene la industria armamentista en Estados Unidos. Según los datos de la Red Internacional de Acción contra las Armas Pequeñas (IANSA, por sus siglas en inglés), entre 1993 y 2000 Estados Unidos se convirtió en el mayor exportador de armas en el mundo, y sus ventas, especialmente a países en desarrollo, alcanzaron la cifra de 61 500 millones de dólares⁷.

El argumento, sin embargo, no proporciona una explicación acabada de la política de fuertes reservas de Estados Unidos con respecto a un régimen de control internacional. De hecho, aunque comparativamente muy lejos de las cifras de producción y venta de la industria armamentista estadounidense, Brasil es, dentro de los países del continente americano, el segundo mayor productor y exportador de armas livianas. Gracias a una activa colaboración entre el Estado y las empresas privadas desde los setenta, se ha posicionado en el mercado global de armamentos (Dreyfus, Lessing y Purcena, 2005). No obstante, y a diferencia de Estados Unidos, Brasil no ve una contradicción entre la consolidación de los

regímenes de control interno e internacional y la producción y el comercio de las armas.

Tampoco convence el argumento de la caída histórica de las tasas de homicidios en Estados Unidos en la década de los noventa, mientras que en el mismo período la delincuencia violenta se transforma en la principal preocupación de la ciudadanía en los países latinoamericanos. En primer lugar, durante la década de los noventa, Estados Unidos sufrió varios episodios de violencia letal con armas livianas, incluyendo una “epidemia” de tiroteos en las escuelas (Newman et al., 2004); pero, a diferencia de Canadá, por ejemplo, ninguno de estos episodios generó un proceso de restricción al acceso a armas. Por el contrario, parecería que en Estados Unidos, fronteras adentro, la tendencia fuera más bien hacia la flexibilización del régimen de adquisición de armas; aun después del 11 de septiembre de 2001. En segundo lugar, la violencia delictiva podría también incentivar a los ciudadanos a armarse con la ilusión de poder “defenderse” contra los delincuentes, lo que, de hecho, es un argumento que se refleja en el supuesto de los defensores del derecho de tenencia de armas con base en la Segunda Enmienda de la Constitución estadounidense: “No son las armas las que matan; la gente mata”.

La “cultura de armas”, finalmente, ¿podría proporcionar una explicación de esta brecha? En otras palabras, ¿es la aparentemente mayor tolerancia a la tenencia de armas en Estados Unidos consecuencia de una “cultura nacional” de armas celebrada en mitos, novelas, películas y perfiles de héroes? La respuesta es por lo menos controvertida, porque, tal como lo demostró Bellesiles, esta supuesta cultura nacional de armas no nace de la nada, sino que es consecuencia de la emergencia de una industria armamentista después de la Guerra Civil y la dinámica de una economía de oferta en un mercado interno en plena expansión (2000).

En este ensayo propongo explicar las tendencias divergentes entre las actitudes oficiales y sociales con respecto a las armas livianas de

7 Ver <http://www.iansa.org/regions/namerica/namerica.htm>. Consulta realizada el 3-08-2010.

Estados Unidos y los países latinoamericanos, desde la perspectiva teórica de la seguritización. El argumento central del trabajo sostiene que las políticas públicas de mayor control de armas y más restricciones a su accesibilidad se explican más por el éxito de los procesos de seguritización que por la presencia de una industria de armamentos, la correlación entre tasas de homicidios y circulación de armas o la persistencia de una “cultura de armas”. No se descarta, por supuesto, el impacto de cada uno de estos y otros factores, pero, según se demostrará, el cuadro analítico de la seguritización proporciona una explicación mucho más abarcadora de la construcción y consolidación de políticas de control. Más aún, como la perspectiva remite a procesos sociales, los elementos explicativos permiten también pensar en propuestas de acción.

Empiezo presentando brevemente la teoría y el cuadro analítico de la seguritización propuesto por Buzan, Weaver y De Wilde (1998). Luego explico la aplicación de la teoría en el caso de las armas livianas y defino los elementos del cuadro que sirven para el análisis. En la tercera sección aplico la perspectiva analítica a los casos de Estados Unidos y los países latinoamericanos, para resaltar el factor que mejor explica la diferencia en este ejercicio comparativo. En mis conclusiones propongo algunas reflexiones acerca de posibles dinámicas interactivas entre distintos niveles de análisis —en particular, el interno y el internacional—, para enfocar la importancia del carácter interméstico —es decir, a la vez doméstico (interno) e internacional— de la problemática de las armas livianas.

La perspectiva de la seguritización: Condiciones y políticas

Tradicionalmente, el concepto de seguridad internacional se entendió casi exclusivamente en referencia con la guerra y la soberanía estatal. Este entendimiento, muy probablemente derivado de las teorías hobbesiana y

weberiana del Estado territorial moderno —que nace de un proceso contractual que le da al Estado el monopolio del legítimo uso de la fuerza dentro de las fronteras geográficas de la soberanía— suponía también un control casi absoluto en la definición de la amenaza. Como corolario de esta lógica conceptual, la amenaza de las armas se formulaba siguiendo las consideraciones de la racionalidad del balance de poder (DerGhoughassian, 2010). Pero, desde los setenta, varios eventos, tales como cuestiones económicas y medioambientales y, a partir sobre todo de los noventa, temas vinculados a la identidad y la transnacionalización del crimen organizado vinieron ya imponiendo la necesidad de ampliar el entendimiento del concepto de seguridad internacional más allá de la lógica restrictiva de la soberanía estatal.

La necesidad de ampliar el entendimiento conceptual de la seguridad, entonces, es consecuencia de la ampliación de la agenda internacional. El esfuerzo más notable de la conceptualización de esta ampliación es el cambio de la perspectiva analítica del entendimiento de la seguridad en su “naturaleza” a la consideración del proceso que termina colocando un tema en la agenda de seguridad. Con el sello teórico del constructivismo social, esta nueva perspectiva desarrollada en la Escuela de Copenhague se formuló como “securitización”. En su sentido más elemental, la nueva perspectiva seguía considerando a la seguridad como un concepto que remite a amenaza y vulnerabilidades. Es decir, un tema se dice “de seguridad” cuando implica una amenaza existencial a un objeto de referencia que se encuentra en una situación de vulnerabilidad frente a la amenaza. A diferencia, sin embargo, del análisis tradicional-positivista, la perspectiva de la seguritización no contempla la amenaza en su “naturaleza”. Una amenaza, en otras palabras, no se entiende de por sí; la define un actor que, a su vez, urge la adopción de medidas de emergencia, traspasando las reglas para tratar del asunto.

Partiendo de esta base, Buzan, Waever y De Wilde (1998) han desarrollado un cuadro de análisis del proceso de securitización compuesto de niveles, sectores y regiones. Los primeros son objetos de análisis definidos por su escala espacial. Incluyen: (i) sistemas internacionales; (ii) subsistemas internacionales (regiones, organizaciones, etc.); (iii) unidades (naciones, Estados, empresas, etc.); (iv) subunidades (burocracias, *lobbies*, etc.); y (v) personas. Los sectores identifican la tipología de la interacción. El sector militar trata las relaciones coercitivas; el sector político se refiere a las relaciones de autoridad, gobernabilidad y reconocimiento; el sector económico identifica las relaciones comerciales, de producción y finanzas; el sector societario se preocupa por cuestiones de identidad colectiva; y el sector medioambiental define las relaciones entre la actividad de los seres humanos y la biósfera. Las regiones, finalmente, denominan un aspecto particular de la pos-Guerra Fría, considerando que, al caer la estructura bipolar, la dinámica internacional se entiende mejor en el contexto de los complejos regionales de seguridad.

Niveles, sectores y regiones constituyen instrumentos conceptuales para analizar el proceso de securitización de un asunto. La securitización, entonces, enfoca la particular política intersubjetiva de la definición de un asunto en la agenda de la seguridad, diferenciándolo de un tema en la agenda política normal. La dinámica intersubjetiva implica también la identificación de los actores de seguridad y su distinción de los objetos de referencia (Buzan, Waever y De Wilde, 1998: 19). En este sentido, en principio, cualquier tema público puede ser securitizado y este proceso se estudia a través de los discursos y las constelaciones políticas. Una exitosa securitización, por lo tanto, tiene tres componentes, o se da en tres pasos: (i) la definición de una amenaza existencial; (ii) la propuesta de una acción de emergencia; y (iii) la consideración de los

impactos en las relaciones entre las unidades cuando no se respetan las reglas (Buzan et al., 1998: 26).

El cuadro analítico de la securitización, por otra parte, distingue entre tres elementos: objetos de referencia, actores de securitización y actores funcionales. El objeto de referencia es aquel que es percibido enfrentando una amenaza existencial. Tradicionalmente, el objeto referencial ha sido el Estado, pero ampliando el concepto de seguridad se puede incluir otras colectividades, sin por lo tanto disminuir su importancia; se trata, simplemente, de distinguir entre asuntos Estado-céntricos y otros dominados por el accionar del Estado con la participación, a menudo en términos de competencia, de otros actores. El actor de securitización, a su vez, es un individuo o grupo que compone el discurso de seguridad. Sin embargo, el actor no tiene relevancia sin una “audiencia” a la cual dirigirse. En todo caso, es al analista a quien cabe la tarea de determinar objetivamente el éxito o fracaso de la securitización. El actor funcional, finalmente, es aquel que afecta el proceso de securitización.

El análisis desde la perspectiva de la securitización revela en primer lugar la irrelevancia relativa de la pregunta acerca de si un asunto es de seguridad o no, o si una amenaza es real o existe tan sólo en la mente o el imaginario de los actores. El estudio de la seguridad en el sentido del estudio de los discursos y las constelaciones políticas es la “política de poder de un concepto” (Buzan et al., 1998: 32). La pregunta más importante, por lo tanto, es si es una buena idea incluir un asunto en la agenda de seguridad y manejarlo en el contexto de la “política del pánico”, exigiendo medidas de urgencia, o tratarlo en una agenda política normal (Buzan et al., 1998: 34).

La utilidad del análisis desde la perspectiva de la securitización es relevante sobre todo para el entendimiento del proceso político y la identificación de los actores involucrados. Una vez exitosamente securi-

tizado, un asunto se encuentra colocado en una agenda política normal en el sentido en que será tratado de acuerdo a un conjunto de reglas y normativas ya definidas y consensuadas que en el proceso de securitización habían sido formuladas como medidas de excepción. Es bastante raro que el consenso en torno de reglas y normas inicialmente formuladas como medidas de urgencia sea absoluto; la dinámica de la securitización y de la desecuritización es permanente y hasta dialéctica, si consideramos que el proceso implica una competencia, o lucha por el poder, entre los partidarios de la colocación de un asunto en la agenda de seguridad y aquellos que se oponen. Esta dialéctica de securitización/desequitización no ha sido abordada aún plenamente en el debate teórico-conceptual, pero es importante distinguir entre el carácter de urgencia y la “política de pánico” que implica la securitización y el concepto de “estado de excepción” desarrollado por Agamben (2004).

No hay dudas de que la exitosa securitización de cualquier asunto termina adquiriendo un carácter estructural con un impacto duradero y condicionante sobre los procesos sociales y económicos, y termina generando una cultura política; el estado de excepción, en este sentido, debería entenderse como el caso extremo de una securitización generalizada de la existencia, promovida por un Estado absolutista. Las medidas de urgencia que incluye una propuesta de securitización no necesariamente se derivan a un estado de excepción, pues en principio no implican la detención de toda regla o norma constitucional. Por otra parte, una exitosa formulación conceptual de la dialéctica securitización/desequitización muy probablemente necesitaría la consideración del impacto del factor de riesgo en las sociedades posindustriales (Beck, 2006; Rasmussen, 2006).

El presente estudio no pretende explicarse a estas áreas aún no exploradas de la teoría de securitización. Las observaciones tan sólo tienen como objetivo dejar cons-

tancia de la riqueza que el análisis de las armas livianas como tema de seguridad puede adquirir si se lo considera desde la perspectiva de la securitización. La próxima sección propone una reflexión acerca de la securitización de las armas livianas básicamente aplicando el cuadro de análisis definido por Buzán, Weaver y De Wilde. El objetivo es determinar la formulación de la amenaza, el objeto de referencia, los actores de securitización y los actores funcionales, y, luego, en la otra sesión, comparar la securitización de las armas livianas en Estados Unidos y el resto de los países americanos para enfocar el elemento crítico de la aparente divergencia de las posturas en la temática.

La amenaza de las armas livianas: Éxitos y limitaciones del proceso de securitización

El proceso de la inclusión de las armas livianas en la agenda internacional se definió y se desarrolló en el contexto de la ONU. El antecedente inmediato que alentó la movilización mundial de control de las armas livianas ha sido la exitosa Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas (ICBL, por sus siglas en inglés), que empezó oficialmente en octubre de 1992 y culminó en 1997 con la firma de la Convención de Prohibición del Uso de las Minas Personales, conocida como el Tratado de Ottawa. Además de ser una “narrativa de éxito”, el ICBL proporcionó un modelo de alianza entre la sociedad civil y los Estados (Rutherford, 2000) que la campaña de control de armas quiso reproducir. Como se mencionó más arriba, la máxima instancia de la campaña mundial de control de armas livianas, todavía en proceso de desarrollo, es el TCA.

A partir de estas constataciones, ¿cómo nos permite el cuadro analítico de la securitización entender la inclusión de las armas livianas en la agenda internacional en sus logros y limitaciones, y explicar la divergencia de las posturas en las Américas? La aplicación

del esquema de Buzan, Weaver y De Wilde significa definir el nivel y el sector⁸ en los que acontece el proceso de securitización, así como contestar las preguntas en torno del objeto de referencia, los actores de securitización y los actores funcionales.

El argumento básico para la inclusión de las armas livianas en la agenda de seguridad internacional ha sido su letalidad. Este argumento resalta el carácter global de la crisis con una cifra concreta: mil muertos por día por armas livianas⁹. Las estadísticas, además, demuestran que ningún país es inmune a esta violencia; se debería, por lo tanto, pensar en una iniciativa global para brindar una solución a la problemática. El argumento, entonces, define claramente el nivel del tratamiento de las armas livianas en la agenda de seguridad: las víctimas de esta categoría de armas son los seres humanos; por lo tanto, la securitización de éstas se define en el quinto nivel —las personas—. Pero mientras la racionalidad de la nivelación de la problemática de las armas livianas en las personas suscita pocas dudas, su inclusión en la agenda internacional choca inevitablemente a la pregunta en torno de la autoridad responsable de la protección de las personas en la escena mundial. En el con-

texto interno-nacional, la securitización de las armas livianas involucra como última instancia al Estado, desde el cual se definirán y se aplicarán las medidas de urgencia. En el contexto mundial, la instancia suprema en la que se pretende resolver el problema es la ONU, que implica todas las restricciones inherentes a la necesaria cooperación internacional para un exitoso tratamiento de cualquier tema, en particular si se trata de seguridad. No debe sorprender, por lo tanto, que los analistas pioneros de la temática de las armas livianas a menudo hayan insistido en un “cambio paradigmático” necesario (Klare, 1995) para por lo menos flexibilizar las restricciones propias a la lógica de la soberanía nacional y poder tratar un tema relevante no a los países o Estados, sino a las personas.

La dificultad es aún mayor cuando se trata de considerar el sector en el cual el proceso de securitización de las armas livianas se desarrolla. Por tratarse de armas —y, por lo tanto, de relaciones coercitivas—, el sector debería ser el militar; no obstante, cualquier esquema de securitización en el sector militar sigue la lógica del balance de poder y el cálculo estratégico que, como se dijo anteriormente, no es el caso de las armas livianas. Ahora bien, si consideramos que el PoA¹⁰ circunscribió el tema a las transferencias ilegales de armas y el objetivo principal del TCA es disminuir el potencial de tráfico a través del régimen que se pretende crear, entonces podríamos pensar en una securitización en el sector económico. Pero la securitización de las armas livianas en el sector económico no refleja la preocupación formulada en el argumento principal: mil muertos diarios. Más aún, cualquier securitización exitosa en el sector económico apuntaría a la protección del mercado legal de la competencia del tráfico y, por lo tanto, a garantizar el éxito del negocio... Sería al

8 El análisis de la securitización de las armas livianas en el contexto del elemento “regiones” del cuadro utilizado necesita un desarrollo aparte y queda fuera de los límites del presente trabajo. Más aún, considerando la lógica de los complejos de seguridad regional, la securitización de las armas livianas quizá se entienda mucho mejor enfocando las iniciativas en los contextos regionales, incluyendo en América Latina (DerGhoughassian, 2006). El problema, por supuesto, consiste en que Estados Unidos, como única potencia mundial, se coloca en una posición de actor global y factor interviniente en los procesos de regionalización, y no como un actor relevante en un determinado proceso regional.

9 El dato lo proporciona el informe de 2007 de IANSA, Gun Violence: The Global Crisis, al que se puede acceder en Internet: <http://www.iansa.org/un/documents/GlobalCrisis07.pdf>. Consulta realizada el 5-08-2010.

10 Se refiere al Plan de Acción de las Naciones Unidas para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos.

menos bastante preocupante pensar que la campaña global de control de armas tendría como objetivo asegurar la expansión del negocio internacional de armas, aunque fuese absolutamente legal. El sector más apropiado para el análisis de la securitización de las armas livianas quizá sea el político, en el sentido de tratamiento de una cuestión relevante para la gobernabilidad. De hecho, la campaña global de control de armas ha formulado el argumento de las armas impidiendo el desarrollo en su informe de 2004, *Arms or Growth. Assessing the Impact of Arms Sales on Sustainable Development*¹¹. Previamente, la ONU también había hecho público un primer estudio sobre el impacto económico-social de las armas livianas (Muggah y Batchelor, 2002).

Pero sin negar que el argumento ha ayudado en reforzar el proceso, es muy difícil encontrar Estados que consideren a las armas livianas como amenaza a la gobernabilidad dentro de sus fronteras, aun entre aquellos que enfrentan un movimiento insurgente, la criminalidad organizada o la delincuencia de escala mayor, como las pandillas en América Central, que les disputan porciones del territorio. La amenaza en todos estos casos se define por el fenómeno —insurgencia, crimen organizado o delincuencia— y no por las armas, quizá porque los Estados necesiten armas para combatir estos fenómenos. En otras palabras, la restauración de la gobernabilidad en el territorio nacional sigue siendo estrechamente vinculada, por lo menos conceptualmente, a la capacidad del Estado de monopolizar el legítimo uso de las fuerzas —entiéndase como el soberano derecho de armarse para garantizar su supervivencia en primer lugar—. ¿Podría el análisis de la securitización de las armas livianas en la perspectiva del sector societario ayudarnos mejor en el entendimiento de la amenaza? La pre-

gunta es pertinente, sobre todo considerando el papel de la sociedad civil en el proceso. Pero, una vez más, las cuestiones de identidad colectiva propias al sector societario son más bien secundarias en el caso de la amenaza de las armas. Por cierto, la oposición entre los defensores de la tenencia de armas y el sector pro-control remite a consideraciones identitarias colectivas; pero en general no se pretende securitizar o desecuritizar las armas livianas con el objetivo principal de imponer cierta identidad colectiva.

Las preguntas acerca del objeto de referencia, los actores de la securitización y los actores funcionales del cuadro analítico no están exentas de ciertas controversias; si no tanto en la formulación de las respuestas, por lo menos con respecto a la dificultad que estas respuestas enfrentan luego de su formulación en términos de ayuda a un mejor entendimiento del fenómeno o su puesta en práctica. Así, como bien se define en términos de nivelación, el objeto de referencia es el ser humano, las personas como individuos, y la campaña mundial de control de armas tiene como fin asegurar su protección contra un amenaza existencial que se define en términos de la accesibilidad de las armas livianas por falta de un régimen normativo global de las transacciones comerciales. En su lógica más simple, la ratificación del TCA debería disminuir las llamadas “zonas grises”, que permiten la interacción de los flujos lícitos e ilícitos de las armas livianas. No es difícil, por supuesto, ver una primera controversia entre el argumento principal que considera a las armas livianas como amenaza a las personas y el resultado del proceso de su tratamiento en las Naciones Unidas, que terminó limitando el PoA a las transferencias ilícitas. Pero estas controversias son propias a todo proceso de negociación que busque el consenso; el análisis, en este caso la aplicación del cuadro de la securitización, se limita a resaltarlas y, quizás, advertir sobre sus consecuencias.

De todas maneras, la controversia es menor a la hora de la determinación de los

11 Se puede encontrar en Internet en la dirección <http://www.iansa.org/un/documents/guns-or-growth-en.pdf>. Consulta realizada el 5-08-2010.

actores securitizadores que claramente se identifican con la sociedad civil y los movimientos sociales que se formaron en redes de activistas transfronterizos (Keck y Sikkink, 1998). Más aún, la securitización de las armas livianas y el papel activo de las organizaciones no gubernamentales podrían indicar o hasta aspirar al advenimiento de una era de gobernabilidad de la seguridad más que a la formación de una nueva agenda internacional (Krahmann, 2005). Pero aun en el caso más exitoso de la securitización de las minas antipersonales, la funcionalidad de los Estados en la exitosa inclusión del tema en la agenda internacional ha sido más que relevante. De hecho, aunque en la lógica de la separación de los elementos del análisis, tal como propone el cuadro analítico de la securitización, identifiquemos a la sociedad civil globalmente movilizadora como el actor securitizador y a los Estados como actores funcionales, en realidad el proceso exitoso de cualquier securitización de temas no tradicionales necesita más que la cooperación de ambos; necesita un nuevo tipo de coalición entre ellos. Otros actores funcionales, como la Secretaría General de la ONU, la prensa, la comunidad epistémica, etc., pueden ayudar al proceso, pero no resultan relevantes para el presente estudio.

Luego de definir el objeto de referencia y los actores securitizadores y funcionales, se puede formular la securitización de las armas livianas en la agenda internacional como un proceso en curso cuyo primer elemento, la amenaza existencial, se define en términos de las transferencias ilícitas; el segundo elemento, la propuesta de una acción de emergencia, sería el TCA, un régimen normativo que regule el comercio de las armas livianas en vez de dejarlo al tratamiento normal del teórico equilibrio del mercado entre la demanda y la oferta. En cuanto al éxito del proceso, dependerá básicamente del impacto sobre el tráfico de armas y los flujos ilícitos a determinar empíricamente en el futuro.

Al sur de Canadá y al norte de América Latina: Explicando el aislamiento de Estados Unidos en su oposición a la aeguritización de las armas livianas

La aplicación del cuadro analítico de la securitización en el caso de las armas livianas demostró la relevancia de la sociedad civil movilizadora para su inclusión en la agenda internacional, así como la importancia de los Estados como actores funcionales. Sostuvo, además, que una exitosa argumentación de la amenaza de las armas livianas y la consecuente formulación de la propuesta de medidas de urgencia precisa una coalición entre actores estatales y no estatales. A partir de estas conclusiones preliminares, ¿se puede explicar la divergencia entre, por un lado, la postura de Estados Unidos, que se opone a la securitización de las armas livianas, y, por el otro, el compromiso de los países latinoamericanos en general con el proceso de creación de un régimen internacional de control y regulación de las transferencias legales, como se definió en el inicio de este ensayo?

La postura de Estados Unidos se contrapone también a la política de Canadá, un país que internamente gozó de un sólido régimen de control estricto a la tenencia de armas con base en el principio de que la tenencia de un arma no es un derecho, sino un privilegio —que cuesta caro...—. Canadá, además, fue el país de vanguardia en la campaña mundial contra las minas personales, y un actor funcional importante en el proceso del TCA. En otras palabras, cuando la campaña global de control de armas ganó momento en la escena internacional, esta nación ya estaba lista para asumir el rol de actor funcional en la securitización de las armas livianas. Por lo tanto, en términos comparativos, la contraposición de la política institucionalizada de control canadiense a la normativa vigente en Estados Unidos explicaría en sí la diferencia de las posturas en los foros internacionales en los que se desarrolla el proceso de securitización.

En la década de los noventa, México ha sido un país activo en la promoción de instancias de cooperación preliminar en el hemisferio, en el contexto de la Organización de los Estados Americanos. Pero el análisis de la política de control de armas de México en su dinámica interna-internacional (y no sólo en función de la normatividad legal) hoy se dificulta, si no se imposibilita, por la simple razón de que, desde la implementación de la “guerra contra las drogas” y su lógica de militarización, las armas, por más que tengan la mayor responsabilidad en los elevados grados de violencia, no aparecen en los discursos de seguridad como factor principal de la inseguridad. Tal vez el caso de las armas en México bajo la luz de la guerra contra las drogas merezca un análisis aparte. De hecho, es posible argumentar que, si en Canadá no hay un proceso de securitización por la vigencia y aceptación de una política de control sólidamente institucionalizada, la falta de la securitización de las armas livianas en el caso de México responde más bien a la irrelevancia de su planteo en el contexto actual de la violencia en el país, protagonizada por el crimen organizado y agudizada por la lógica de la militarización de la lucha contra el narcotráfico.

Por lo tanto, la propuesta conceptual de explicar la divergencia de las posturas en las Américas involucrará, además de a Estados Unidos, a los países centroamericanos y a Sudamérica, donde las armas ingresaron en la agenda de seguridad en la década de los noventa como consecuencia del incremento de la criminalidad. Justamente, llama la atención que el grado elevado de la violencia letal de las armas livianas en Estados Unidos en la misma época no haya generado un proceso de securitización en la forma en que ha acontecido en los países centroamericanos y en Sudamérica.

El argumento que formulo para explicar conceptualmente la divergencia de las posturas de Estados Unidos y América Latina —entendida en su deliberada limitación de Centroamérica y América del Sur— con respecto a la securitización de las armas livianas

en la agenda internacional desde el comienzo del proceso durante la Sesión Especial de julio de 2001 enfoca principalmente el factor de la movilización social y su convergencia con las posturas estatales. En este sentido, mientras en la década de los noventa en los países centroamericanos y del sur de las Américas nacieron y crecieron varias organizaciones no estatales cuya movilización promovió las acciones estatales que consolidaron las políticas de control interno y compromiso con el PoA (primero) y con el TCA (luego) en la escena internacional¹², la movilización social pro-control en Estados Unidos no logró generar una coalición con las sucesivas administraciones para progresar en la agenda interna en la que, en la década de los ochenta y principio de los noventa, se habían registrado avances notables.

Kristin A. Goss (2006) sostiene que el fracaso del movimiento pro-control armas en Estados Unidos se debe a factores como su incapacidad de asegurar fuertes auspicios, su dificultad de articular un mensaje coherente y errores en las decisiones estratégicas que se cometieron en las campañas de movilización. A cambio, y desde finales de los setenta, el llamado “lobby de armas”, cuyo portavoz es la poderosa Asociación Nacional del Rifle (NRA, por sus siglas en inglés), supo consolidar una fuerte estructura de promoción ideológica de la libertad de tenencia de armas coordinando los intereses de la próspera industria armamentista fuerte de 300 empresas con la capacidad de movilización de los grupos emergentes en el contexto de la llamada “Revolución conservadora” (Díaz, 1999; Davidson, 1998). Horwitz y Anderson (2009) argumentan que, en Estados Unidos, la idea de la libertad de tenencia de armas tiene que ver más con la idea insurreccional —promovida por los pequeños grupos extremistas del interior, conocidos

12 Para un análisis de los procesos regionales de securitización de las armas livianas en Centroamérica y Sudamérica, ver el trabajo anterior del autor (2006).

como “la milicia” — del derecho de los ciudadanos individuales a defenderse contra la interferencia del Gobierno federal que con la ética de la libertad en democracia y el derecho constitucional en general, como pretende el *lobby* de armas. Demuestran, además, que esta idea extrema del derecho a recurrir a la violencia individual para defenderse contra la interferencia del Estado ha sido cooptada por el movimiento conservador a costo de graves peligros para el sistema democrático.

¿Podrá el cambio de administración en Estados Unidos, realizado en enero de 2009, revertir esta situación y empezar un acercamiento con los demás países del continente americano en el asunto de las armas livianas? Como se mencionó en el principio de este trabajo, la administración de Obama ya ha cambiado de política y declarado abiertamente su apoyo al TCA. Quedará por ver la concreción en iniciativas prácticas de este cambio de postura. Pero si la tesis de Horwitz y Anderson se prueba sólida, entonces es más probable que el apoyo al TCA resulte condicionado por las exigencias del activismo político interno en defensa a la tenencia de armas.

Conclusiones: Los límites de la imprescindible política estatal

El análisis conceptual de la securitización de las armas livianas propuesto por este trabajo necesita una comprobación empírica. En otras palabras, una mirada comparativa de casos utilizando los elementos del cuadro analítico de Buzan, Weaver y De Wilde precisaría elaborar un modelo detallando los componentes concretos a considerar para resaltar la validez de los argumentos propuestos por la aplicación conceptual de la teoría de la securitización a la problemática de las armas livianas. Tal propósito resultará posible sólo en un proyecto más amplio de investigación que, naturalmente, no se podría realizar en el contexto limitado de este artículo. Pero, además, antes de la elaboración del modelo comparativo, quizá

sea necesario profundizar aún más el debate teórico de la securitización de las armas livianas considerando su carácter esencialmente intermístico. Más concretamente, se debe discutir el impacto de las resoluciones internas y/o internacionales, así como su implementación, para determinar más sólidamente la probabilidad de éxito o fracaso de las distintas iniciativas de securitización de las armas livianas. Para esta segunda parte a desarrollar en el futuro, se debería combinar el cuadro analítico de la securitización con las teorías que intentan explicar las dinámicas interna y externa de los asuntos internacionales. □

Bibliografía

- Agamben, Giorgio (2004). *Estado de Excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Beck, Ulrich (2006). *La sociedad de riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Bellesiles, Michael A. (2000). *Arming America. The Origins of a National Gun Culture*. New York: Vintage Books.
- Bromund, Ted R. y David B. Kopel (2010). *As the U.N.'s Arms Trade Treaty Process Begins, U.N.'s "Programme of Action" on Small Arms Shows Its Dangers*. Washington DC: Heritage Foundation Web. Memo No 2969, 20 de julio. Consultado el 8 de marzo de 2010. Disponible en http://thf_media.s3.amazonaws.com/2010/pdf/wm2969.pdf
- Buzan, Barry; Ole Waever y Jaap de Wilde (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Davidson, Osha Gray (1998). *Under Fire: The NRA and the Battle for Gun Control*. Iowa City: The University of Iowa Press.
- DerGhougassian, Khatchik (2006). “Zonas de control en el bazar global: Las iniciativas regionales contra la proliferación de las armas livianas”, en *Perspectivas en seguridad ciudadana y políticas públicas*. Año 1, No 1 (enero).

- DerGhougassian, Khatchik (2010). "Transferencia de armas, conflictos y equilibrios de poder. Una perspectiva sistémica de la dinámica armamentista internacional para analizar el rearme en América Latina". En *El control de las transferencias internacionales de armas. Problemas y desafíos de la seguridad, derechos humanos y desarrollo*, Diego M. Fleitas (ed.). Buenos Aires: APP, CARI.
- Diaz, Tom (1999). *Making a Killing. The Business of Guns in America*. New York: The New Press.
- Dreyfus, Pablo; Benjamin Lessing y Júlio Cesar Purcena (2005). "A Indústria Brasileira de armas leves e de pequeno porte: Produção Legal e Comércio". En *Brasil [as armas e as vítimas]*, Rubem César Fernandes (comp.): 64-125. Rio de Janeiro: 7Letras.
- Epps, Kenneth (2009). "US joins efforts toward a global Arms Trade Treaty: UN resolution promises negotiations to begin in 2010". En *The Ploughshares Monitor*. Vol. 30, No 4, Winter. Consultado el 4 de agosto de 2010. Disponible en <http://www.ploughshares.ca/libraries/monitor/mond09e.pdf>
- Goss, Kristin A. (2006). *Disarmed. The Missing Movement for Gun Control in America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Henigan, Dennis (2010). "Obama's Gun Policy: Fears and Fallacy". *The Huffington Post*, 05/08. Consultado el 8 de marzo de 2010. Disponible en http://www.huffingtonpost.com/dennis-a-henigan/obama-gun-policy-fear-and_b_672250.html?utm_source=DailyBrief&utm_campaign=080610&utm_medium=email&utm_content=BlogEntry
- Horwitz, Joshua y Casey Anderson (2009). *Guns, Democracy, and the Insurrectionist Idea*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink (1998). *Activists Beyond Borders*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Klare, Michael T. (1995). "Light Weapons Diffusion and Global Violence in the Post-Cold War Era". En *Light Weapons and International Security*, Jasjit Singh (ed.). Delhi: Indian Pugwash and British American Security Information Center.
- Krahmann, Elke (ed.) (2005). *New Threats and New Actors in International Security*. New York: Palgrave.
- Malcolm, Joyce Lee (2001). "To Keep and Bear Arms: The Origins of an Anglo-American Right." En *The Gun Control Debate. You Decide*, Lee Nisbet (ed.). New York: Prometheus Books.
- Muggah, Robert y Pierre Batchelor (2002). *"Development Held Hostage": Assessing the Effect of Small Arms on Human Development*. New York: UNDP. Consultado el 8 de mayo de 2010. Disponible en <http://www.iansa.org/un/documents/development-held-hostage-en.pdf>
- Newman, Katherine S.; Cybelle Fox; David J. Harding; Jal Mehta y Wendy Roth (2004). *Rampage. The Social Roots of School Shootings*. New York: Basic Books.
- Pierre, Andrew, J. (1997). Toward An International Regime for Conventional Arms Sales. En *Cascade of Arms. Managing Conventional Weapons Proliferation*, Andrew J. Pierre (ed.). Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2006). *The Risk Society at War. Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*. New York: Cambridge University Press.
- Rutherford, Kenneth R. (2000). "The Evolving Arms Control Agenda Implications of the Role of the NGOs in Banning Antipersonnel Landmines". *World Politics* 53 (octubre).
- Wills, Garry (2001). "To Keep and Bear Arms". En *The Gun Control Debate. You Decide*, Lee Nisbet (ed.). New York: Prometheus Books.