



William H. Godnick

Programa para el Control de Armas, Desarme y Conversión
Monterey Institute of International Studies
Enero 1999

Contenido del Informe

I. [Introducción](#)

II. [Antecedentes](#)

III. [El Programa "Intercambio de Armas" en San Miguelito](#)

IV. [Mil armas para el año 2000](#)

V. [Observaciones y Análisis del programa "Intercambio de Armas"](#)

VI. [El programa "Intercambio de Armas" en San Miguelito en un contexto internacional](#)

VII. [Modelo Sugerido para la Captación de Armas en América Latina](#)

Apéndice 1 [Registro de armas entregadas](#)

Apéndice 2 [Tabla Comparativa de PEVA en El Salvador y Panama](#)

Apéndice 3 [Publicaciones](#)

I. Introducción

Las Naciones Unidas, los gobiernos nacionales y locales y las organizaciones no gubernamentales (ONG), consideran cada vez más que los programas de entrega voluntaria y destrucción de armas (PEVA) podrían ser una opción política para aquellas sociedades de post-conflicto en que las armas de tipo militar continúan proliferando. Muchos de esos proyectos sólo se ponen en práctica varios años después de haberse "logrado la paz", cuando la sociedad toma conciencia de que el alto índice de criminalidad y violencia está asociado al desarme parcial de facciones enfrentadas, lo cual deja en manos de delincuentes y civiles grandes cantidades de armamentos de grueso calibre. Estos programas van más allá del desarme tradicional militar, al integrar diferentes métodos que surgen de los ámbitos del desarrollo económico, la salud pública, la educación, la prevención de la delincuencia y los esfuerzos comunitarios por lograr la paz. Los objetivos varían de un programa a otro, pero, aparentemente, hay un enfoque constante sobre los medios de la violencia que sirven de vehículo para solucionar los grandes males de la sociedad. Por Internet se puede acceder a varias fuentes de información general y concisa acerca de los PEVA.

El informe actual sobre la captación de armas en Panamá, junto con un informe sobre El Salvador de julio de 1998, representa la segunda etapa

en investigación, documentación y análisis sobre los PEVA (véase la información comparativa en el Apéndice 2) en el marco del Programa para el Control de Armas, Desarme y Conversión (PACDC). La primera etapa de investigación sobre los PEVA en Nicaragua, Haití y la República Dominicana fue realizada por el investigador del PACDC, Neil O'Connor, en 1996. Durante esta etapa inicial el método de investigación era de encontrar personas que podían hablar sobre sus conocimientos de proyectos ya implementados. La segunda etapa documenta y analiza el proceso de PEVA. Actualmente, el PACDC tiene diversos grados de participación en PEVA en Albania, Camboya y Guatemala donde se espera poder evaluar el impacto de estos programas también. Existe un amplio consenso entre los que apoyan los PEVA en que el simbolismo de la entrega y posterior destrucción pública de los medios de la violencia genera enormes beneficios intangibles a la sociedad de posguerra. El desafío para los PEVA que se inician es encontrar pruebas tangibles y cuantificables de que estos programas mejoran el bienestar de la sociedad.

El PEVA panameño INTERCAMBIO DE ARMAS POR MEJORES CONDICIONES DE VIDA, que se describe en este informe y al que se hará referencia de aquí en más como "Intercambio de Armas", es un programa creado por la Alcaldía de San Miguelito, Panamá. Aunque podría resultar algo injusto, debido a diferencias de tamaño, alcance y circunstancias, haré más adelante algunas comparaciones entre el programa "Intercambio de Armas" y el de "Bienes por Armas", realizado en El Salvador.

Debe expresarse un especial agradecimiento a varias organizaciones y personas. En primer lugar, al Centro Internacional de Bonn para la Conversión (BICC) que, por medio de una donación de la Fundación Ford, subvenció el transporte y la investigación del PACDC. También deseo expresar mi profunda gratitud al Alcalde de San Miguelito, licenciado Felipe Cano González, y su Secretario General, licenciado Raúl Cedeño, por su disposición a compartir su experiencia con la comunidad internacional. Finalmente, quisiera agradecer al British American Security Information Council (BASIC), cuyo servicio electrónico de noticias nos ha hecho conocer el PEVA de Panamá.

II. Antecedentes

El programa "Intercambio de Armas" se desarrolla en la ciudad de San Miguelito bajo los auspicios de la Alcaldía. San Miguelito es un municipio autónomo con una población de aproximadamente 300.000 habitantes situado en las afueras de la ciudad de Panamá. Fue una de las áreas de Panamá en que más armas fueron repartidas en el período que llevó a la invasión militar de Panamá por parte de los Estados Unidos en 1989 ("Operación Causa Justa"). Se cree que la mayor parte de las armas militares ilegales que se encuentran en circulación actualmente son los remanentes de las obsoletas Fuerzas de Defensa de Panamá. Esto no quita que las fuerzas militares estadounidenses, los narcotraficantes y los conflictos regionales también hayan contribuido a la proliferación de armas en Panamá.

Un gran número de los habitantes de San Miguelito son pobres y viven en asentamientos marginales donde a menudo se instalan ilegalmente al llegar de otras partes del país. Las pandillas de jóvenes abundan y muchas de ellas usan armas de fuego además de cuchillos y machetes. Las estadísticas municipales señalan que el 60% de los delitos denunciados en San Miguelito son cometidos por menores de edad, aunque no queda claro qué porcentaje de los crímenes violentos son cometidos por ellos. La presencia de la policía es mínima en esa área, debido a la dificultad de acceso por carretera y a las condiciones peligrosas. Las estadísticas municipales de la delincuencia también determinan qué distritos de San Miguelito están más involucrados en el tráfico y uso de armas ilegales.

El programa "Intercambio de Armas" fue iniciado por el alcalde de San Miguelito, Felipe Cano González, del Partido Revolucionario Democrático (PRD). Este es el mismo partido político al cual pertenece el actual presidente panameño, Ernesto Balladares. Un proyecto similar que se había efectuado en la ciudad de Panamá varios años antes sirvió de inspiración para el programa de intercambio en San Miguelito. La Alcaldía de San Miguelito intentó llevar a cabo un programa de intercambio en agosto de 1997, pero lo tuvo que suspender porque el gran número de armas de grueso calibre que fueron entregadas agotaron rápidamente todos los recursos disponibles.

A principios de 1998, el Alcalde Cano González se propuso lanzar otra vez el programa con la finalidad de captar mil armas de fuego ilegales antes del año 2000. Uno de los factores claves que sirvió de estímulo para reiniciar el programa "Intercambio de Armas" fue el deseo de hacer de San Miguelito un lugar más seguro para el referéndum nacional de 1998. A fines de 1998, el pueblo panameño votó por no ceder al Presidente Balladares el derecho constitucional de presentarse como candidato presidencial por segunda vez en 1999. El día del referéndum, se prohibió el consumo de alcohol y la portación de armas de fuego. Hasta mi saber, no hubo ningún disturbio violento significativo en San Miguelito el día del referéndum.

A lo largo de tres etapas en 1998, la Alcaldía logró recuperar 108 armas de fuego entregadas voluntariamente. Además, la policía recuperó otras 97 armas de fuego mediante allanamientos organizados y una intensificación de otras medidas policiales para hacer cumplir la ley. Esta estrategia forma parte de la política "del palo y la zanahoria" aplicada al control local de armas. Previo a incrementar los allanamientos policiales en una determinada área, se le da a la población la oportunidad de entregar voluntariamente armas de fuego que posean ilegalmente. En las siguientes secciones de este informe se describe y analiza la implementación del programa "Intercambio de Armas", un ejemplo del método de la zanahoria. Sigue luego una reflexión acerca de cómo las lecciones aprendidas en Panamá pueden aplicarse en otras partes del mundo.

III. El Programa "Intercambio de Armas" en San

Miguelito

Objetivos del programa

Según el Secretario General de San Miguelito, Raúl Cedeño, los objetivos principales del programa "Intercambio de armas" son:

- 1) Aumentar la seguridad pública por medio de la reducción de la cantidad de armas ilegales en circulación.
- 2) Evitar estallidos de violencia durante el referéndum de 1998 y las elecciones de 1999.
- 3) Alejar las armas de la juventud.
- 4) Captar mil armas ilegales antes del año 2000.

La Alcaldía no depende únicamente del programa "Intercambio de Armas" para lograr esos objetivos. Una intensificación de la acción policial para hacer cumplir la ley y allanamientos al azar son considerados no sólo complementarios sino también necesarios.

Marco Legal

Con el fin de reducir las armas ilegales en circulación, se firmó un convenio interinstitucional para lograr que la entrega voluntaria de armas y una mayor acción policial constituyeran políticas realistas y factibles. El 17 de octubre de 1997, el Ministerio de Gobierno y Justicia conjuntamente con el Municipio de San Miguelito acordaron llevar a cabo las siguientes medidas para hacer realidad el programa "Intercambio de Armas":

La Alcaldía de San Miguelito conviene en:

- 1) Proporcionar a la Policía Nacional (PN) información y cooperación para hacer cumplir la ley.
- 2) Capacitar a los empleados públicos en materia de seguridad pública y convivencia ciudadana.
- 3) Implementar el Programa "Intercambio de Armas" con la cooperación del sector privado local, el cual se compromete a donar o vender con descuento materiales de construcción, electrodomésticos, víveres y otros artículos a cambio de armas.
- 4) Aportar personal y las instalaciones donde se recibirán las armas.
- 5) Coordinar con el Ministerio de Gobierno y Justicia, a través de la Policía Nacional, la asignación del personal calificado para recibir, almacenar y destruir las armas.
- 6) Firmar compromisos de participación con los patrocinadores del sector privado para elaborar un sistema de bonos para la entrega de alimentos y materiales a quienes entreguen armas. Tanto el Municipio como los patrocinadores del sector privado se responsabilizan por asegurar el manejo transparente de los bonos mediante un sistema de documentación paralela.
- 7) Instalar centros de acopio en la ciudad. Al finalizar cada fase del programa de acopio, se preparará un informe detallado con la descripción de cada arma entregada (modelo, número de serie, color, peso,

calibre y cualquier otra información pertinente). El informe será refrendado por el Auditor del Municipio y por los funcionarios encargados de la destrucción de las armas.

8) Incluir la oportunidad de empleo con el Municipio entre los incentivos que se brinden a la entrega de armas.

El Ministerio de Gobierno y Justicia conviene en:

- 1) Proporcionar a la Alcaldía de San Miguelito, la información y las estadísticas que puedan ser de utilidad para desarrollar el programa "Intercambio de Armas".
- 2) Brindar la seguridad necesaria a los empleados municipales y a las personas que entreguen las armas.
- 3) Proporcionar personal calificado en el manejo de armas de fuego.
- 4) Eliminar cualquier obstáculo que pudiera impedir la entrega de las armas ilegales.

Proceso de Implementación

El programa "Intercambio de Armas" es un esfuerzo de colaboración entre varios sectores de la sociedad panameña, entre ellos el Gobierno Nacional, el Gobierno Municipal, el sector privado, la Iglesia Católica y los ciudadanos de San Miguelito. Sin embargo, el Gobierno Municipal es el ente que de hecho se encarga de implementar el programa "Intercambio de Armas". Por lo tanto, se estableció una Comisión Especial dentro de la estructura municipal, y se incorporaron los siguientes funcionarios:

- * Alcalde
- * Secretario General
- * Notario
- * Auditor Interno
- * Trabajador Social
- * Asesor Legal
- * Representante- Departamento de Información
- * Representante- Seguridad Municipal
- * Representante- Departamento de Construcción (Obras Públicas)
- * Director Administrativo

Esta comisión obtiene los fondos y establece los procedimientos que posibilitarán el programa "Intercambio de Armas". Los fondos movilizadas para 1998 fueron donaciones en efectivo y mercancía. Los supermercados locales, las tiendas y ferreterías locales figuraban entre los patrocinadores del sector privado. El Municipio y el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social también aportaron recursos financieros, y después de la primera fase de entrega de armas el Presidente de Panamá asignó la suma de U\$S15,000 (B/15.000) para asegurar la continuidad del programa. Por otra parte, la Iglesia Católica puso a disposición del programa campos de fútbol y de beisbol para que se utilizaran como centros de acopio.

Promoción

La Alcaldía utilizó la televisión, la radio y la prensa escrita para promocionar el programa "Intercambio de Armas". A través de su campaña publicitaria, informó al público acerca de la oportunidad de canjear armas de fuego por alimentos, materiales de construcción, electrodomésticos o empleo. Se hizo hincapié en el carácter confidencial del programa. Otra vía importante de promoción fue la distribución de folletos informativos. Debido a que cada etapa del programa fue llevada a cabo en un diferente sector de San Miguelito, resultó importante señalar claramente el lugar de acopio junto con la fecha y hora. Los valores de intercambio también se incluyeron en el material de promoción. A continuación se muestra una tabla con los valores de las armas entregadas:

Tipo de arma	Valor de intercambio (dólares EEUU)
Grenada	\$50-75
Escopeta	\$75-150
Armas de fuego de calibre 22, 25, 32, 38	\$150-250
Armas de fuego de calibre 357, 380, 9mm, 44, 45	\$250-350
Rifles de asalto militares	\$350-500

Se informó al público que se podía entregar armas a cambio de bonos por mercaderías en establecimientos participantes. Los supermercados participantes prohibieron el uso de los bonos para la compra de tabaco o alcohol. Bajo el patrocinio del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, se ofreció como incentivo la oportunidad de conseguir empleo. A los que eligieron esta opción se les asignaron proyectos de trabajo en la comunidad. Quienes tuvieran procesos pendientes por delitos menores podían entregar un arma e intercambiar un día de trabajo en la comunidad por dos días de cárcel.

Comision Para el Centro de Acopio

La Comisión Especial encargada del desarrollo estratégico del programa "Intercambio de Armas" estableció otra comisión de implementación integrada por funcionarios municipales que asumirían la responsabilidad de poner en práctica el programa. Estas siete personas constituyen la Comisión Para el Centro de Acopio (Comisión de Acopio) que permaneció en los tres centros de acopio desde las nueve de la mañana hasta la una de la tarde durante las tres rondas del programa "Intercambio de Armas". La Comisión de Acopio cuenta con un coordinador, un administrador, una trabajadora social, un asesor legal, un vigilante municipal y un armero (de la PN). Para asegurar el éxito de las jornadas, la Comisión de Acopio dividió y delegó las responsabilidades de acuerdo con el puesto de cada uno de sus integrantes, sin dejar de proceder en función de las siguientes suposiciones:

- 1) El programa "Intercambio de Armas" brinda a los ciudadanos la

oportunidad de entregar armas de dudosa procedencia.

2) Las armas que pertenecen a personas en prisión pueden ser entregadas por sus familiares.

3) Se tiene que crear un ambiente que genere motivación y dé seguridad a aquellas personas que conocen la ubicación de armas ilegales pero temen denunciarlo.

4) Los familiares de jóvenes pandilleros están habilitados para entregar armas.

5) Se debe garantizar amnistía a todos los que entreguen armas, y asegurar que la policía no detendrá en el sitio de entrega a ningún delincuente conocido.

Cada integrante de la Comisión de Acopio asume responsabilidades específicas de acuerdo con el conjunto de procedimientos administrativos establecidos por la Alcaldía para el programa "Intercambio de Armas":

El Coordinador:

- a) Recibe a la persona que entrega el arma.
- b) Le vuelve a asegurar que goza de la amnistía.
- c) La dirige al lugar donde se encuentran el Armero y el Vigilante Municipal.

Armero (de la Policía Nacional)

- a) Recibe el arma entregada, la examina y le da un valor de intercambio.
- b) Anota en el Comprobante de Recibo de Arma, la descripción, la condición física y el valor del arma, y lo firma.
- c) Anota otra vez la descripción en una etiqueta atada al arma y la entrega al Vigilante Municipal.
- d) Entrega el Comprobante de Recibo de Arma a la Trabajadora Social.

Vigilante Municipal

- a) Guarda y custodia las armas recibidas.
- b) Al final del día, participa en la entrega de las armas a la Policía Nacional y firma el Acta de Entrega.

Trabajadora Social

- a) Recibe a la persona que entrega el arma y su pedido de compensación. Verifica que el valor del bono es igual al del arma entregada. Informa a la persona acerca de las diferentes opciones de compensación.
- b) Dirige a la persona al Administrador y le entrega el Comprobante.

Administrador

- a) Custodia los bonos.
- b) Custodia los Comprobantes de Recibo de Armas en blanco y los suministra al Armero. Mantiene un control numérico de los Comprobantes en blanco entregados al Armero al comienzo de cada día y los devueltos al final del día.

- c) Recibe del Armero los Comprobantes completados, verifica los cálculos y comprueba que el valor del arma de fuego entregada es igual al valor total de los bonos proporcionados.
- d) Entrega los bonos a la persona, le pide su firma y documento de identidad como constancia de recibo. Si la persona no desea firmar, la Trabajadora Social firma en su lugar.
- e) Prepara el Resumen Diario de Armas Recibidas en original y dos copias.
- f) Mantiene un registro de control de los bonos entregados que documenta el valor y el nombre de la empresa correspondiente.

Auditor Interno

- a) Establece el procedimiento administrativo a seguir que incluye las funciones de los empleados, los formularios y demás trámites.
- b) También verifica que el valor de las armas recibidas coincide con el valor de los bonos entregados.
- c) Efectúa un inventario periódico de los bonos existentes.
- d) Al final del día, participa con el Vigilante Municipal y el Administrador en la entrega de las armas recibidas a la Policía Nacional.
- e) Coordina con las empresas participantes en el programa el monto total de los bonos canjeados, para la elaboración del informe Comprobante de Donación para el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Como se ha mencionado anteriormente, la mayor parte de esta actividad toma lugar entre las 9:00 a.m. y la 1:00 p.m. en los Centros de Acopio designados. Desafortunadamente, yo no tuve la posibilidad de observar la entrega de armas a la PN, ni tampoco de verificar su destino final. Según las entrevistas con los empleados municipales, la gran mayoría de las armas son destruidas, y el resto es incorporado al inventario de la Policía Nacional. El Alcalde dió una conferencia de prensa en colaboración con la PN después de cada etapa del programa.

Resultados

Como he dicho anteriormente, el programa "Intercambio de Armas" se llevó a cabo tres veces en 1998, con un total de 108 armas de fuego ilegales recuperadas. Sumando esta cantidad a la que corresponde a las armas de fuego incautadas en allanamientos por la PN el mismo año, el total asciende a 205, cifra que no incluye las municiones y otro tipo de artefactos explosivos. El costo total promedio por arma del programa (que incluye los costos administrativos y de bonos) para 1998 fue de EEUU\$ 200. Nuevamente, este cálculo no incluye municiones y explosivos, ni tampoco los beneficios intangibles e incuantificables del programa. A continuación se da un resumen de las tres etapas del programa "Intercambio de Armas" de San Miguelito.

Etapa 1: el 12 de marzo de 1998, Sector de Don Bosco

Durante la primera etapa, se entregaron 32 pistolaas y 3 rifles, siendo entregadas también 118 balas. En su gran mayoría las pistolaas eran de calibre .22 y .38. Véase el Apéndice 1 para una lista de todas las armas entregadas durante las tres etapas y el valor de los bonos entregados a

cambio.

Etapa 2: 16 de julio de 1998, Sector de Samara

En esta ocasión, se recibieron 26 armas, entre ellas dos rifles de asalto AK-47.

Etapa 3: 23 de julio de 1998, cerca del Instituto Rubiano

En la última etapa del programa de intercambio de armas de 1998, se recibieron 47 armas de fuego, en su mayoría armas de mano. Ambas etapas de julio dieron como resultado un total de 289 balas y 13 cargadores. Los organizadores señalaron la frecuencia con que los familiares de los adolescentes pandilleros entregaban el arma de su hijo o hermano. Según el alcalde de San Miguelito, Cano González, el índice de la violencia ha bajado en un 75% desde la implementación del programa "Intercambio de Armas". En 1997, se denunció 5.124 casos de crimen violento en el sector de San Miguelito denominado Corregimiento Belisario Porras. En comparación, hasta agosto de 1998 sólo se denunció a la policía 1.513 casos de violencia y en otro sector, el Corregimiento Mateo Iturralde, el índice de violencia bajó de 1.588 a 236 durante el mismo periodo.

IV. Mil armas para el año 2000

Considerando que se sacó en 1998, de manera voluntaria y por la fuerza, un total de 205 armas de fuego ilegales de San Miguelito, será un desafío alcanzar la meta de 1.000 armas para fines de 1999. El Alcalde Cano González estima que se tiene que llevar a cabo una serie de ocho etapas más de captación de armas conjuntamente con allanamientos policiales para poder lograr esta meta. En términos financieros, eso equivaldría a U\$S45.000 sobre la base de lo siguiente:

Bonos para ocho etapas más —U\$S40.000
Promoción e información al público —\$5.000
Personal logístico —\$500
Total —U\$S45.500

V. Observaciones y Análisis del programa "Intercambio de Armas"

En muchos sentidos el programa "Intercambio de Armas" se parece al programa de recompra de armas en los barrios marginados de los Estados Unidos. En primer lugar, el programa se centra en un área geográfica pequeña bien definida, a diferencia del alcance nacional del programa de entrega voluntaria de armas en El Salvador. Por otra parte, la mayoría de las armas recuperadas en San Miguelito eran armas de mano y no rifles de asalto militares. En el Salvador más del 70% de las armas, municiones y explosivos que fueron entregados eran modelos militares.

El propósito del siguiente análisis es hacer hincapié en algunos aspectos

positivos del programa "Intercambio de Armas" así como también en algunas deficiencias, a la luz de la perspectiva institucional adoptada por el Programa para el Control de las Armas, Desarme y Conversión con respecto a los programas de entrega voluntaria de armas. Ello tiene como objetivo propiciar la reflexión sobre este tema y no determinar si la forma de proceder del proyecto fue correcta o no.

1) La iniciativa del gobierno local

El programa "Intercambio de Armas" es un ejemplo del enfoque empresarial que puede adoptar un gobierno local con respecto a la seguridad pública, la prevención de la delincuencia y el control de armas. El hecho de que todos los recursos fueran movilizados en Panamá demuestra que existe el deseo de enfrentar los problemas relacionados con la presencia de armas ilegales en la sociedad y la correspondiente voluntad política de hacer que programas como "Intercambio de Armas" sean realidad. La Alcaldía se encontraba bien ubicada para ejercer el liderazgo por tres razones. Primero, la Alcaldía es el ente gubernamental que mejor entiende los problemas sociales de San Miguelito. En segundo lugar, la Alcaldía puede ampliar las funciones regulares de los empleados municipales de modo que incorporen el trabajo del programa. Tercero, fue relativamente fácil redactar y firmar los convenios interinstitucionales debido a que el Alcalde Cano González y el Presidente Balladares son del mismo partido político.

Sin embargo, algunas de estas ventajas podrían convertirse en posibles dificultades si el programa "Intercambio de Armas" continúa en el futuro. Si bien el alcalde de San Miguelito podría presentarse otra vez para reelección, ¿qué sucedería si el señor Cano González no fuese reelecto? La Alcaldía ha dado amplia prueba de que es posible poner en práctica un programa de intercambio de armas en un año electoral, como se vió durante el referéndum de 1998. No obstante, ¿se suspendería después de un cambio de gobierno local? Por esa razón, podría hacerse necesaria una mayor participación de parte de grupos de la comunidad, organizaciones religiosas, cámaras de comercio y otros grupos fuera del ámbito del gobierno municipal con el objetivo de asegurar la continuidad del programa. Otra opción sería la creación de una comisión para el intercambio de armas que sea constituida por los diferentes partidos políticos. De esta manera, cada partido puede participar en el proceso y estar preparado a continuar con el programa, o bien iniciar nuevos programas en caso de haber un cambio de gobierno.

2) Alcance

Los que critican muchos de los PEVA señalan que pocos, si alguno, de los delincuentes entregan sus armas durante la implementación de estos programas. En el caso del programa "Intercambio de Armas" se hizo hincapié específicamente en la entrega de las armas ilegales que se encontraban en manos de la juventud o de personas en prisión. Se instó a los familiares de delincuentes y pandilleros a actuar con el fin de hacer de sus hogares y comunidades lugares más seguros. Como se ha mencionado anteriormente, muchos de estos familiares se presentaron y entregaron las armas. Al mismo tiempo, la Alcaldía brindó

oportunidades de empleo a los jóvenes y a los autores de delitos menores que entregasen sus armas. Tal vez esta sería la única oportunidad que estas personas tendrían de mantenerse fuera del sistema penal y de contribuir positivamente con sus familias y la comunidad.

Otro aspecto positivo del programa de "Intercambio de Armas" es la incorporación de un trabajador social municipal en las distintas comisiones. Aunque esta persona dedica la mayor parte de su tiempo a tareas administrativas, también están disponibles para dar asesoramiento a las personas que entregan armas acerca de sus opciones en cuanto a compensación, sea material de construcción para mejorar sus viviendas familiares o días de servicio comunitario para pagar por una citación judicial por embriaguez en público. El trabajador social también firma el recibo de los bonos si la persona teme hacerlo. Un trabajador social por lo general no es un político ni está vinculado con la policía, y, por ende, puede mostrar el lado compasivo del gobierno local. Yo opino que la participación del trabajador social o de un profesional semejante es uno de los aspectos más persuasivos del programa "Armas por Mejores Condiciones de Vida".

3) Armas Ilegales

Muy pocas personas cuestionan la necesidad de combatir el tráfico y uso ilegal de armas, sea a nivel local, nacional o internacional. No se ha verificado que el programa "Intercambio de Armas" haya rechazado a nadie que trate de entregar una arma que posea de manera legal. Sin embargo, la atención centrada exclusivamente en las armas ilegales hace creer que las armas de fuego que se poseen de manera legal en el hogar no son un problema. La mayor parte de la gente que trabaja en el control de armas y desarme, inclusive los oficiales de policía, admitirán que las armas legales son utilizadas de manera ilegal con tanta frecuencia como las armas obtenidas ilegalmente. Un programa que se centra en las herramientas de la violencia, como tema no sólo de delincuencia sino también de seguridad doméstica, llegará a más personas.

4) Disposición de las Armas

Nuevamente, yo no tuve la posibilidad de observar las transferencias de armas entregadas a la PN. Según empleados municipales, la mayor parte de las armas de fuego fueron destruidas, mientras que algunas fueron incorporadas al inventario de la PN. El PACDC considera que todas las armas entregadas deben ser destruidas en público por dos razones. Primero, la destrucción pública, especialmente la destrucción inmediata in situ, asegura a la persona que entrega el arma de que la misma nunca será utilizada contra él o cualquier otra persona. Segundo, el simbolismo de la destrucción de las herramientas de la violencia da pruebas tangibles del programa a la comunidad y asegura mayor transparencia.

5) Diferentes Centros de Acopio

Claramente, se ha reflexionado y analizado profundamente la elección de los tres diferentes centros de acopio, donde fue llevado a cabo el programa "Intercambio de Armas". Al centrarse en áreas que, según las

estadísticas, han demostrado tener altos índices de violencia y de circulación de armas, y al implementar el programa en esos lugares, la Alcaldía puede entender mejor los problemas de la zona y ayudar para que la comunidad y el gobierno local puedan trabajar juntos. Algunos partidarios de los PEVA proponen centros de recolección móviles, que reciben y destruyen las armas in situ. Sin embargo, esto es probablemente más aplicable en sociedades de post-conflicto y donde un gran número de soldados desmovilizados se encuentra en áreas rurales.

6) El Método del Palo y la Zanahoria

El programa de entrega voluntaria de armas no puede captar la mayoría de las armas ilegales en circulación. Un programa como el de "Intercambio de Armas" debe ser parte de un plan mayor que incluya acción policial y el fortalecimiento del concepto de comunidad. De alguna manera, la Alcaldía de San Miguelito se ha embarcado en un programa que se asemeja al Programa de Desmalezado y Siembra para la recuperación de la comunidad, del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Este programa ha sido implementado en decenas de ciudades de los Estados Unidos y se centra en una mayor acción policial en áreas con alto índice de delincuencia conjuntamente con iniciativas paralelas para el desarrollo de la comunidad. El Alcalde de San Miguelito, el Sr. Felipe Cano González, asegura que este método ha reducido los casos de crimen violento en un 75% desde el año anterior.

En el caso del programa "Intercambio de Armas" vale preguntar si tiene sentido la parte de "la zanahoria" en el método aplicado. Son claros los beneficios simbólicos e intangibles de juntar el gobierno local, el nacional, el sector privado y la comunidad para trabajar sobre un tema que afecta a todos. ¿Es una buena inversión social el costo del programa de EEUU\$ 200 por arma entregada? ¿Cuáles son los costos de oportunidad para el sistema de salud pública? En mi opinión, el daño potencial de una pistola con cinco balas en manos de un adolescente pobre supera en gran medida \$ 200.

VI. El programa "Intercambio de Armas" en San Miguelito en un contexto internacional

1) Los Problemas de Panamá con respecto a las Armas Pequeñas y las Armas Livianas El programa "Intercambio de Armas" es un esfuerzo realizado por la comunidad panameña con el fin de hacer algo contra el delito y la violencia utilizando los recursos existentes disponibles. Muchas otras comunidades tienen los mismos problemas, pero no han tomado ninguna medida todavía. Recientemente, los medios de comunicación estadounidenses (para ser más preciso, el programa de televisión "Sixty Minutes" de la CBS y la National Public Radio) han cubierto historias sobre el daño al medio ambiente y el costo en vidas humanas en relación con los campos de tiro de municiones militares estadounidenses en Panamá. La mayoría de las armas y municiones probadas en Panamá eran de tipo pequeño y liviano. Ahora que la Zona del Canal y las bases militares están en proceso de ser entregadas a las autoridades panameñas, se han revelado las consecuencias de la prueba

prolongada de municiones y explosivos. A pesar de que los militares estadounidenses han tomado iniciativas, no existe un compromiso para seguir con la limpieza después de 1999. Además de la contaminación ambiental en esas zonas, decenas de personas mueren anualmente cuando, por error, pisan una mina sin detonar.

¿Cómo puede actuar la comunidad internacional? Es difícil decirlo, ya que Panamá no se define como país de post-conflicto, a pesar de la invasión militar estadounidense de 1989. Como Panamá no entra dentro de la mencionada categoría, no tiene acceso ni a los programas de desarme de las Naciones Unidas ni a los mecanismos como el Fondo de Post-Conflicto del Banco Mundial, a pesar de estar atrapada geográficamente en medio de tres guerras civiles y el conflicto narco-político colombiano. Queda por ver cómo la incipiente Red de Acción Internacional sobre las Armas Pequeñas (IANSA) podrá beneficiar a un país como Panamá, que no es considerada como zona de conflicto de alta prioridad ni tiene indicadores socioeconómicos lo suficientemente bajos como para merecer atención internacional.

2) Lecciones Para La Desmovilización De Excombatientes

Evidentemente, Panamá no es un país de post-conflicto que tenga un gran número de combatientes que integrar a la sociedad. Sin embargo, muchas personas involucradas en el comercio de armas ilegales tal vez hayan pertenecido a las Fuerzas de Defensa Panameña, ahora obsoletas. El programa "Intercambio de Armas" ha tratado de llegar a los hombres jóvenes con armas, ofreciéndoles empleo y orientación a cambio de sus armas. Mientras que muchos programas de desmovilización han tratado de hacer cosas similares, es válido reconsiderar la perspectiva de ofrecer oportunidades de empleo en la comunidad de la persona.

3) Medición De Los Resultados Los organizadores del Programa

"Intercambio de Armas" aseguran que el índice de criminalidad ha disminuido en un 75% desde que se implementó el mismo. Yo no tengo razón para dudar de esta afirmación, pero, siendo de profesión analista de políticas, sabe que las estadísticas pueden ser interpretadas de diversas maneras. Adversarios políticos cuestionarán el éxito del programa cuando la institución que lo implementa esté estrechamente asociada con sus evaluadores. Los profesionales que trabajan en este ámbito a menudo dirán que las estadísticas en los países en desarrollo no son confiables ni objetivas, o empezaron a levantarse sólo recientemente. Por eso, medir el efecto del programa de captación de armas es algo difícil, si no imposible de llevar a cabo. Para medir el efecto del programa sería útil que las comunidades que inicien programas de entrega voluntaria de armas, o que consideren tal iniciativa, empiecen a recopilar información simple pertinente a la proliferación y mal uso de armas pequeñas.

Por ejemplo, en una comunidad piloto un grupo de vigilancia de barrio mantendría un archivo de los casos de amenazados, asaltados, heridos o asesinados con un arma de fuego, y observaría estos indicadores antes, durante y después de que tenga lugar una verdadera recopilación de información, verificando si sucede algún cambio. El simple ejercicio de recolección de datos durante un período de tiempo también podría ayudar a fortalecer la capacidad local. Al mismo tiempo, una comunidad

trabajaría con el hospital o la clínica local con el fin de documentar la atención prestada a las víctimas de violencia con armas de fuego, y los correspondientes costos de tratamiento. De esta manera, la comunidad puede ofrecer pruebas contundentes en cuanto al costo de la violencia tanto en lo económico como en vidas humanas.

Ninguna de estas ideas es infalible en términos científicos, pero son tareas relativamente sencillas que pueden llevarse a cabo en los países en desarrollo inclusive sin tener acceso a una computadora. La opción es no hacer nada hasta que el gobierno tenga la capacidad y los recursos de hacerlo, que en muchos casos será demasiado tarde.

VII. Modelo Sugerido para la Captación de Armas en América Latina

A pesar de años de guerra, las sociedades que han sufrido un conflicto en América Latina no han sido destruidas por completo en la medida de lo sucedido en países como Camboya, Somalia o Ruanda. Muchas organizaciones gubernamentales estadounidenses y legítimas empresas privadas disfrutaban de una continuidad antes y después del conflicto. De alguna manera esto demuestra continuidad en el status quo que no es del todo negativo si un segmento más amplio de la sociedad tiene la posibilidad de participar en el proceso político y trabajar para lograr cambios graduales permanentes. Constituye prueba de ello el hecho de que casi todas las fuerzas de policía en América Central se volvieron independientes de las fuerzas militares nacionales. Teniendo esto en cuenta, América Latina en general, y América Central en especial, ofrecen un modelo de programas para la entrega voluntaria de armas. Este modelo, aunque no es totalmente irrelevante para otras partes del mundo, parece ser específico de la región. Esto puede analizarse observando cuatro factores comunes a la captación de armas tanto de El Salvador como de Panamá: el marco legal y el papel de la policía, la Iglesia Católica y el sector privado.

El marco legal

Cada uno de los países latinoamericanos tiene un sistema legal constitucional en vigencia, cualquiera sea su eficiencia y su imparcialidad. Las guerras civiles tal vez hayan afectado estas instituciones, pero no ha sido necesario volver a establecerlas en su totalidad cuando cesaron las hostilidades. En El Salvador y en Panamá se firmaron acuerdos legales interinstitucionales para hacer que los programas de captación de armas fueran actividades legales por ley. Cualquier persona que haya pasado bastante tiempo trabajando en América Latina puede dar prueba de la influencia que los abogados ejercen en el proceso político. Que una persona o institución tratara de implementar un programa de captación de armas en América Latina sin un documento legal que establece el mandato y los procedimientos representaría un fracaso total en relaciones públicas y un posible suicidio político. En un contexto legal más amplio, al menos tres países centroamericanos tienen proyectos de ley presentados ante la legislatura que proponen reformas a las leyes existentes sobre armas y municiones.

En cada caso el debate es altamente político y se tarda en tomar medidas.

El papel de la policía y de las fuerzas de seguridad

En ambos casos mencionados, la policía (y también los militares en el caso de El Salvador, debido a la jurisdicción constitucional sobre armas militares) apoya y colabora en los programas de captación de armas, pero no los organiza. A pesar de que algunas fuerzas de seguridad latinoamericanas han mejorado su imagen pública con una nueva apariencia civil, los ciudadanos comunes todavía no se fían de su participación en los programas sociales. Pese a los argumentos políticos a favor y en contra de su participación en los programas de captación de armas, existe un consenso en que necesitamos de su pericia en el manejo y la evaluación de las armas entregadas.

El papel de la Iglesia Católica

Nuevamente, en los programas tanto de El Salvador como de Panamá, en vez de comisarías o ayuntamientos, fue utilizada como lugar de recolección de armas la Iglesia Católica. Al parecer, la gente confía en la Iglesia lo suficiente como para no sentirse amenazada al ir allí a entregar sus armas. Siendo la mayoría de los latinoamericanos de religión católica romana, esto es natural. En comunidades donde existan personas de otros credos no hay razón por la que estas otras iglesias no desempeñen un papel similar, siempre y cuando la comunidad confíe en ellas. Las agrupaciones religiosas en general tienen un papel que desempeñar en el desarme y en otras actividades que tengan como objetivo la eliminación de la violencia y la injusticia social.

El papel del sector privado

Otro factor común a ambos programas de captación de armas fue el apoyo moral y financiero del sector privado. Creo personalmente que ese apoyo fue una mezcla de interés propio y altruismo: interés propio en el sentido de que el sector privado se dio cuenta de que las armas de fuego y la violencia afectaban seriamente el comercio y la economía en general; altruista en que por mucho tiempo los latinoamericanos han participado en asociaciones del sector privado que promueven proyectos sociales como el Rotary International y el Soroptomist. Tanto en Panamá como en El Salvador, el sector privado pagó casi el cincuenta por ciento del costo total del programa. Colegas que trabajan en este ámbito en Asia y África me dicen que el patrocinio del sector privado en los programas de desarme no es ni siquiera una opción para las comunidades con las que trabajan.

Hasta los latinoamericanos más pobres se han visto afectados por la globalización y el consumismo. Por esa razón son atractivos los incentivos materiales ofrecidos por el sector privado para la entrega de armas. Los programas sociales financiados por el sector privado, como el de "Intercambio de Armas" de Panamá y el de "Bienes por Armas" de El Salvador, deberían ser promovidos y alentados por las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial y los gobiernos industrializados, que continúan ejerciendo presión sobre los países en desarrollo para que

reduzcan el presupuesto estatal y el gasto social en nombre de la austeridad financiera. El desafío para los países de post-conflicto de América Latina, o que estén experimentando verdaderos índices alarmantes de delincuencia y de violencia, es la integración de esa generosidad corporativa con otros factores que promuevan el concepto de comunidad, la justicia social y la no violencia.

Apéndice 1

Registro de armas entregadas

Tipo de arma	Marca	Valor de intercambio en EEUU\$
.22 calibre pistola	Jennings	100
.22 calibre pistola	Singles	150
.22 calibre pistola	R98	300
.22 calibre pistola	None Given	400
.22 calibre pistola	Amadeo Rossi	200
.22 calibre pistola	None Given	50
.22 calibre pistola	Jennings	200
.22 calibre pistola	Rohm	300
.22 calibre pistola	Eybar	300
.22 calibre pistola	Astra	200
.22 calibre pistola	Rossi	150
.22 calibre pistola	RG8	50
38 calibre pistola	Taurus	300
38 calibre pistola	Rossi	50
38 calibre pistola	Taurus	300
38 calibre pistola	None Given	200
38 calibre pistola	Smith Wesson	400
38 calibre pistola	None Given	100
38 calibre pistola	Rossi	200
30-30 rifle	Savage	300
Rifle	None Given	150
9mm pistola	Browning	300
380 pistola	Vzor	300
12 calibre pistola	None Given	200
16 calibre pistola	Rossi	150
12 calibre pistola	Winchester	200
12 calibre pistola	Winchester	150
22 calibre rifle	Rossi	150

22 calibre rifle	Crossman	250
22 calibre pistola	Skorpio	500
32 calibre pistola	Ruby	250
32 calibre pistola	FNH	200
32 calibre pistola	None Given	100
25 calibre pistola	None Given	300
25 calibre pistola	Rave	100
38 calibre pistola	Taurus	200
38 calibre pistola	Rossi	150
38 calibre pistola	Cooth	150
38 calibre pistola	Smith Wesson	150
38 calibre pistola	Smith Wesson	200
38 calibre pistola	Smith Wesson	200
38 calibre pistola	Smith Wesson	150
38 calibre pistola	Smith Wesson	200
38 calibre pistola	Smith Wesson	200
38 calibre pistola	Cooth	200
38 calibre pistola	Rossi	200
38 calibre pistola	Taurus	250
22 calibre pistola	Made in Germany	150
22 calibre pistola	Bereta	150
22 calibre pistola	R.G.	150
22 calibre pistola	None Given	200
22 calibre pistola	USSA	150
22 calibre pistola	Taurus	150
380 pistola	Taurus	300
45 calibre pistola	Cooth	250
12 calibre pistola	Mosberg	150
AK-47 assault rifle	None Given	200
AK-47 assault rifle	None Given	300
22 calibre rifle	Magnum	150
22 calibre rifle	Daisy	20
22 calibre rifle	Daisy	50
38 calibre pistola	Davis	300
38 calibre pistola	Made in Brazil	150
38 calibre pistola	Taurus	150
38 calibre pistola	Smith Wesson	200
38 calibre pistola	Bereta	250
22 calibre pistola	Ruby	200
22 calibre pistola	V. Berardellz	200

22 calibre pistola	Cooth	150
38 calibre pistola	Smith Wesson	250
22 calibre pistola	Rossi	200
22 calibre pistola	Astra	200
38 calibre pistola	Smith Wesson	250
22 calibre pistola	None Given	150
25 calibre pistola	Made in Germany	200
22 calibre pistola	Astra	200
38 calibre pistola	Smith Wesson	200
38 calibre pistola	None Given	160
22 calibre pistola	Luger	150
12 calibre pistola	Maverick	150
12 calibre pistola	None Given	80
38 calibre pistola	Standard	250
22 calibre pistola	RG-10	100
22 calibre pistola	Luger	200
38 calibre pistola	Taurus	200
38 calibre pistola	Smith Wesson	150
38 calibre pistola	Cooth	160
9mm pistola	Smith Wesson	350
22 calibre pistola	RG	150
38 calibre pistola	Rossi	200
12 calibre pistola	Winchester	100
32 calibre pistola	Cooth	150
16 calibre pistola	None Given	80
4.45mm pistola	None Given	40
22 calibre rifle	Daisy	50
32 calibre pistola	Cooth	150
25 calibre pistola	Made in Germany	200
22 calibre pistola	Cooth	150
38 calibre pistola	Cooth	200
38 calibre pistola	Smith Wesson	150
22 calibre rifle	None Given	10
12 calibre pistola	Chambers	150
22 calibre pistola	Sentinel	150
38 calibre pistola	Cooth	200
38 calibre pistola	Cooth	160
25 calibre pistola	None Given	160
12 calibre pistola	CBC	100
22 calibre pistola	None Given	150

TOTAL		\$17,230
--------------	--	-----------------

Otros artefactos entregados:*Munciones*

79 —balas calibre 22
 66 —balas calibre 25
 6 —balas calibre 32
 52— balas calibre 38
 158 —balas 9mm
 2— balas calibre 30-30
 5 —balas 380

Un total de 718 balas*Cargadores*

7 —para armas calibre 22
 4 —para armas 9mm
 2 —para armas calibre 25
 3 —para M-16
 3— para armas calibre 380
 2 —para armas calibre 21
 1 sin calibre

Un total de 22 cargadores**Apéndice 2****Tabla Comparativa de PEVA en El Salvador y Panamá**

	El Salvador	Panamá
<i>Situación</i>	Post-conflicto	Post-intervención
<i>Organización</i>	Movimiento Patriótico contra la Delincuencia (MPCD)	Alcaldía de San Miguelito
<i>Programa</i>	Bienes por Armas de Fuego	Intercambio de Armas por Mejores Condiciones de Vida
<i>Personal</i>	Todos voluntarios con la excepción de una secretaria	Empleados municipales y policías
<i>Alcance</i>	Proyecto nacional	Proyecto local
<i>Plazo</i>	21 fines de semanas durante más de dos años	Tres veces en 1998

<i>Lugar</i>	Iglesia Católica	Campos recreativos contiguos a la Iglesia Católica
<i>Incentivos</i>	Bonos para supermercados, farmacias y zapaterías	Bonos para supermercados, electrodomésticos, materiales de construcción y empleo
<i>Condiciones</i>	Amnistía total	Amnistía total
<i>Resultados</i>	> 9,000 armas y 100,000 municiones	>200 armas, >700 municiones
<i>Papel de la Policía</i>	Catalogar, codificar, transportar y trasladar armas para su destrucción	Evaluar, transportar, almacenar y destruir las armas
<i>Papel de las Fuerzas Armadas</i>	Evaluar valor del arma, sacar municiones , destruir y almacenar las armas	Panamá no tiene fuerzas armadas
<i>Disposición final de las armas</i>	Explosivos son detonados por la PNC mientras el Ministerio de Defensa destruye las armas	La mayor parte son destruidas
<i>Financiamiento</i>	50% por el gobierno central y sector privado salvadoreño, 50% por organismos internacionales	50% por la Alcaldía, 50% por el Presidente
<i>Promoción</i>	Nacionalmente por TV, radio y prensa	Por TV, radio y prensa
<i>Monitoreo</i>	Fiscalizado por el Club Rotario	Fiscalizado por el Auditor Municipal y el gobierno central
<i>Costo al programa por arma*</i>	EEUU\$ 100	EEUU\$ 200

Apéndice 3

Publicaciones

"Entregan a la Gobernación informe de programa de recolección de armas"

El Universal de Panamá, Melissa Novoa
25 de Julio de 1998

El Municipio de San Miguelito hizo la entrega del informe del programa

armas por mejores condiciones de vida, a la Gobernadora de la provincia de Panamá, Susana Richa de Torrijos.

Este programa se realizó con el apoyo de la empresa privada y el gobierno nacional.

El programa de armas por mejores condiciones de vida se realizó este año por primera vez en el distrito, en tres etapas diferentes en diferentes áreas del sector.

La primera etapa se llevó a cabo el 12 de marzo en el sector 2 de Don Bosco en el corregimiento Belisario Porras, donde con el apoyo de la Policía Nacional se recolectaron 35 armas, junto con municiones y cargadores.

En esta primera etapa se entregaron 20 mil balboas en bonos de alimentos, electrodomésticos y materiales de construcción.

La segunda etapa se efectuó en celebración de los 28 años de fundación del distrito, en el sector 4 de Samaria, el pasado 16 de julio donde se recolectaron cerca de 26 armas y se entregaron 7 mil balboas en bonos.

Finalmente, en la tercera etapa realizada el 23 de julio en el estadio Marcos A. Gelabert en el corregimiento Victoriano Lorenzo, donde fueron entregadas más de 47 armas de fuego, AK-47, M-16, T-65, rifles de pelex, esopetas y cientos de municiones calibre 22, 38 y 45.

Aproximadamente 108 armas de fuego fueron entregadas durante la ejecución de este proyecto, cuyo objetivo es disminuir el nivel de delincuencia y criminalidad antes del referendo del próximo 30 de agosto.

"La violencia ha bajado 75%: Disminuyen todos los índices"

La Estrella de Panamá, Rafael E. Berrocal
5 de agosto de 1998

Las tierras invadidas en la década de los 80 son los lugares más peligrosos del distrito San Miguelito, es decir, Marta, La Felicidad, Emberá Puru, y Altos del Valle de Uraca, reveló el alcalde Felipe Cano.

Según Felipe Cano, en San Miguelito se ha logrado disminuir la violencia en un 75% debido a los operativos de profilaxis y allanamientos.

Agregó que hace dos años existían bandas organizadas que cometían sus fechorías, asesinatos y a veces chocaban entre ellas mismas, hoy día eso está prácticamente eliminado.

Cano indicó que el Programa Armas por Comida, had dado resultados muy positivos y ha mermado la violencia en las calles de San Miguelito.

Añadió que en menos de seis meses se ha logrado recoger 205 armas.

Este proyecto va a continuar con el esfuerzo de la Alcaldía de San Miguelito, la empresa privada y el gobierno central, ya que la meta que se ha fijado es la recolección de mil armas, manifestó el alcalde Felipe Cano.

Los casos que más presentan en San Miguelito son hurtos, personas baleadas, atracos y heridos con armas blancas, alegó Cano.

Por otro lado señaló que el 60% de los delitos de San Miguelito son cometidos por menores de edad.

| [Home](#) | [About SAND](#) | [Voluntary Weapons Collection & Destruction Information](#) |
| [Small Arms & Light Weapons Events](#) | [Resources & Weapon Descriptions](#) |
FAQ | [Links](#) |
| [Site Map](#) | [Email](#) |

| [Monterey Institute of International Studies](#) |
425 Van Buren Street, Monterey, California 93940 USA
Phone: 831-647-3589 Fax: 831-647- 4199