

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Noviembre 2011 • No. 10

www.revistaurvio.org.ec



URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana es una publicación cuatrimestral del Programa Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador. Fundada en el año 2007, la revista busca ser una herramienta para la reflexión crítica, debate, actualización de conocimientos, investigación y consulta, destinada tanto a la comunidad científica como a aquellos actores involucrados en las instituciones y en las organizaciones vinculadas a la lucha contra la violencia y al desarrollo de políticas de seguridad ciudadana en América Latina.

Indexación

URVIO está incluida en los siguientes índices científicos: EBSCO-Fuente Académica y Latindex-Catálogo

Publicación Virtual

URVIO está disponible ahora en publicación virtual.
www.flacsoandes.org/urvio



FLACSO
ECUADOR

El Comité Editorial de *URVIO* decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de los autores y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO Sede Ecuador. Los artículos publicados en *URVIO* son propiedad exclusiva de FLACSO Sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite expresamente como fuente a *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*.

Comité asesor internacional

Elena Azaola (CIESAS-México), Jordi Borja (U. Oberta de Catalunya-España), Roberto Briceño (LACSO-Venezuela), Flavia Freidenberg (U. de Salamanca-España), Hugo Frühling (CESC-Universidad de Chile), Rodrigo Guerrero (Colombia), Josep Lahosa (Ayuntamiento de Barcelona-España), Máximo Sozzo (Universidad del Litoral-Santa Fe Argentina), Michel Wieviorka (CADIS-Francia).

Comité Editorial

Alfredo Santillán, Alicia Torres, Andrés Gómez, Ramiro Rojas, Marianela Ávila.

Director de FLACSO Sede Ecuador

Adrián Bonilla

Director URVIO

Andrés Gómez

Coordinadora Urvio No. 10

Alejandra Otamendi

Editora de URVIO

Marianela Ávila

Colaboradores

Martin Angerosa, Rachel Snat, Smail Chevalier, Jean-Baptiste Erns, Fernanda Proaño, Lorena Flórez.

Fotografías

Cortesía de Diego Fleitas, APP

Diagramación

Santiago Ávila S.

Impresión

Crear Imagen

Editor de estilo

Alejo Romano

Envío de artículos, información:

revistaurvio@flacso.org.ec

Tel: 593-2-3238888 ext. 2607

Suscripciones y pedidos:

lalibreria@flacso.org.ec

Tel: 593-2-3238888 ext. 2025

Solicitud de Canjes:

nmartins@flacso.org.ec

Tel: 593-2-3238888 ext. 2012

©FLACSO Sede Ecuador.

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Quito-Ecuador.

www.flacso.org.ec

Tel: 593-2-3238888 fax 593-2-3237960

URVIO: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana.- Quito: FLACSO- Ecuador, 2007-
V: il;25 cm.

Cuatrimestral

ISSN: 1390-3691

1. Seguridad Ciudadana. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

CDD-363.105/ LC- Hv6419.U85

Editorial

- Las armas de fuego en América Latina: Tiempo de balance** 7-13
Alejandra Otamendi

Resumen

- 14-20

Investigación

- Las armas livianas en la agenda internacional y el excepcionalismo americano: Estados Unidos y América Latina en la perspectiva conceptual de la securitización** 23-35
Khatchik DerGhougassian

- El tráfico de armas en Colombia: una revisión desde los orígenes a los destinos** 36-59
Katherine Aguirre Tobón

- Violencia armada y desarrollo. El caso de la República Argentina** 60-76
Hernán Olaeta y Carola Concaro

- Tráfico ilícito de armas y municiones: Guatemala y la región centroamericana** 77-92
Carmen Rosa de León-Escribano

- Implementación del Estatuto de Desarme en Brasil: Del papel a la práctica** 93-105
Daniel Mack

- Las evaluaciones de impacto de los planes de recolección de armas en Brasil: alcances y limitaciones** 106-119
Alejandra Otamendi

Artículo

- El poder de la pólvora: apuntes sobre la paramilitarización** 123-133
Chris Garces

Comparativo	
Por Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez	
.....	136-157
Entrevista	
Entrevista a Roberto García Moritan	161-166
Por Alejandra Otamendi y Jaime Erazo	
Reseña	
DerGhougassian (Comp.) (2007). <i>Las armas y las víctimas:Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina</i> . Buenos Aires: Universidad de San Andrés	
.....	169-171
Jean-Baptiste Erns	
PNUD (2003). <i>Armas de fuego y violencia</i> . El Salvador: PNUD	172-175
Rachel Sénat	
Sáenz Breckenridge, M.S. (comp.) (2008). <i>Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica</i> . San José de Costa Rica: FLACSO	176-179
Smail Chevalier	
Bibliografía y enlaces	
.....	184-187
Política editorial	
.....	188-189

Contents



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Noviembre 2011 • No. 10

Editor's note

Firearms in Latin America: Time to Balance 7-13
Alejandra Otamendi

Summary

..... 14-20

Research

**Light weapons on the international agenda and the American exceptionalism:
The United States and Latin America from the conceptual perspective of the
securitization** 23-35
Khatchik DerGhougassian

Arms trafficking in Colombia: A review from the origins to destinations 36-59
Katherine Aguirre Tobón

Armed Violence and Desarmament Plan. Argentina's case 60-76
Carola Concaro y Hernán Olaeta

Illicit Arms and Ammunition Trafficking: Guatemala and Central American Region
..... 77-92
Carmen Rosa de León-Escribano

Implementing Brazil's 'Disarmament Statute': Putting law into practice 93-105
Daniel Mack

**Impact Evaluation of Weapons Collection Programs in Brazil: Virtues and
difficulties** 106-119
Alejandra Otamendi

Article

Firepower & Paramilitarization 123-133
Chris Garcés

Comparative section by Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez	136-157
Interview	
Interview to Roberto García Moritan	161-166
By Alejandra Otamendi y Jaime Erazo	
Book reviews	
DerGhougassian (Comp.) (2007). <i>Las armas y las víctimas:Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina</i> . Buenos Aires: Universidad de San Andrés	169-171
Jean-Baptiste Erns	
PNUD (2003). <i>Armas de fuego y violencia</i> . El Salvador: PNUD	172-175
Rachel Sénat	
Sáenz Breckenridge, M.S. (comp.) (2008). <i>Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica</i> . San José de Costa Rica: FLACSO	176-179
Smail Chevalier	
Bibliography and links	184-187
Editorial policy	188-189

Violencia armada y el desarme de la sociedad civil. El caso de la República Argentina

Armed Violence and Desarmament Plan. Argentina's case

■ Carola Concaro¹ y Hernán Olaeta²

Resumen

El artículo analiza la situación de Argentina en relación con el problema de la violencia armada y la campaña de desarme nacional realizada al respecto. En primer lugar aborda la compleja cuestión de la medición de la violencia armada, en particular tomando como referencia las estadísticas oficiales y los instrumentos de medición existentes en la Argentina. En segundo lugar describe las experiencias del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, su marco regulatorio y la sistematización de los principales datos obtenidos. Finalmente, repasa la situación regional en la materia, en particular en el Mercosur.

Palabras clave: armas, estadísticas oficiales, plan desarme, evaluación.

1 Licenciada en Ciencia Política (UBA), Subdirectora Ejecutiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Directora del Programa Desarme del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Miembro fundadora y representante ante la Red Argentina para el Desarme (RAD). Miembro de la Coordinación de la Coalición Latinoamericana de Prevención de la Violencia Armada (CLAVE). Gestión 06-08 y 08-10. Representación ante CLAVE por INECIP.

2 Abogado (UBA), con Posgrado en Derecho Penal (Universidad de Palermo) y Maestría en Metodología de la Investigación Social (Universidad de Bologna y Universidad Tres de Febrero). Docente de la Facultad de Derecho (UBA) en la materia Criminología: Historia y Actualidad, y de la Universidad Nacional de Quilmes en la Especialización en Criminología a cargo de la materia Análisis del Delito.

Jefe del Departamento de Diseño de Políticas de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Argentina, a cargo de los sistemas nacionales de información estadística en materia criminal. Miembro del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Publicó, entre otros, los siguientes artículos: "Análisis comparado de las políticas de producción de registros estadísticos criminales: homicidios en Río de Janeiro y Buenos Aires", en conjunto con Ana Paula Mendes de Miranda, María Vitoria Pita y Renato Dirk, ponencia en el IX Congreso de Antropología de la República Argentina, 2009; "Encuestas de victimización: Una mirada fundamental para el análisis de la cuestión criminal", ILSED, 2008; "Muertes y delitos por armas de fuego en la ciudad de Buenos Aires" (coautor), Revista Ciencia & Saúde Colectiva, 2006; "Políticas públicas en materia de armas de fuego", Revista Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, 2006.

Abstract

The article analyzes the situation of Argentina in relation to the problem of armed violence and the national disarmament campaign carried out in this regard. In first addresses the complex issue of measuring armed violence, in particular with reference to official statistics and existing measurement instruments in Argentina. Second describes the argentinian experience in disarmament and the most important results. Finally reviews the regional situation in the field, particularly in the MERCOSUR.

Keywords: Firearmas, oficial statistics, disarmament plan, evaluation

Introducción

Intervenir sobre la demanda de armas de fuego y sus consecuencias para evitar el agravamiento de situaciones de violencia no se resuelve únicamente a partir de campañas de desarme. La complejidad del abordaje del fenómeno de la violencia armada exige respuestas capaces de alcanzar los ámbitos culturales, sociales y económicos que alimentan la proliferación de los factores de riesgo y la conformación de situaciones de violencia armada. Ahora bien, lo que sí se puede afirmar es que el caso del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego al que nos referiremos en este artículo ha motorizado una serie de medidas en materia de promoción de la participación comunitaria y ampliación del alcance de la regulación y fiscalización del mercado de armas, dejando un huella en la historia de la implementación de políticas públicas en el país y una experiencia a seguir y compartir por la comunidad internacional.

1.2 ¿Qué entender por violencia armada en Argentina?

Se define como violencia armada “al uso intencional de la fuerza ilegítima (real o en forma de amenaza) con armas o explosivos contra una persona, grupo, comunidad o Estado que atenta contra la seguridad centrada en la persona y/o el desarrollo sostenible”³.

3 Según la Declaración de Ginebra sobre violencia armada y desarrollo. En junio de 2006, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Las dimensiones que componen dicha definición abarcan tanto la violencia generada en el marco de los conflictos armados y la guerra —incluso como naturalización del fenómeno a su salida—, como la violencia producto del crimen organizado y de la no mediación de los conflictos sociales.

En el caso de Argentina, la dimensión que prioritariamente se relaciona con la problemática de la violencia armada tiene que ver básicamente con el problema de la violencia interpersonal, desatada principalmente a consecuencia de dos variables. Por un lado, se genera por la naturalización de una reacción social —no mayoritaria pero sí representativa de cierto sector de la sociedad— que procura ejercer el derecho excepcional a la “legítima defensa”⁴ de manera generalizada

lo (PNUD) y el Gobierno de Suiza copatrocinaron una cumbre que resultó en la aprobación por parte de 42 Estados de la Declaración de Ginebra sobre la violencia armada y el desarrollo, iniciativa creada para alcanzar reducciones mensurables en materia de violencia armada para 2015. A marzo de 2010, 108 Estados habían firmado la Declaración. Continuando por el camino trazado por la Declaración de Ginebra, el PNUD y el Gobierno de Noruega están trabajando con los Estados miembros para asegurar que los compromisos en materia de reducción y prevención de la violencia armada figuren en la Reunión Plenaria de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y se reflejen en las estrategias posteriores hasta 2015 en materia de ODM y de desarrollo.

4 La legítima defensa es causal de inimputabilidad en Argentina, según consta en el artículo 34o, incisos 6o, cláusulas a), b) y c), y 7o del

frente a un escenario entendido como de incertidumbre, caos y abandono en el que se conjuga la escasa preparación del Estado para dar respuesta en materia de seguridad pública y un incremento de los principales componentes del fenómeno de la inseguridad subjetiva, de comportamiento desacomplado e independiente a los parámetros objetivos de medición del delito. Por otro lado, la violencia interpersonal se desata por el aumento de los casos de resolución violenta de conflictos sociales —la mayoría entre conocidos— como respuesta sociocultural representativa de un modelo social policia- lista que actúa frente a la falta de mecanismos e instituciones suficientes para la gestión no violenta de la conflictividad social.

En este escenario encontramos casos que van desde ciudadanos que portan armas para sentirse más seguros o para hacer sentir más seguros a sus grupos de referencia frente a posibles agresores (etiqueta estigmatizante sobre determinado sector de la población, en general poblaciones vulnerables y sectores de bajos recursos, relacionados con el delito) a casos de violencia doméstica.

El ejercicio de la coacción o amenaza a punta de pistola también trae aparejado un

sinfín de daños no intencionales. Ambas situaciones se conjugan en un escenario en el que la proliferación de armas de fuego en manos de la sociedad civil no es una excepción ni producto del azar. A continuación, presentamos una serie de datos relacionados con el impacto de la violencia armada en el mundo y en la región, para luego repasar algunos de los datos básicos que existen para Argentina. Cabe recordar que, al hablar de violencia armada en Argentina, estamos refiriéndonos a las situaciones de uso de la fuerza con armas de fuego contra otro, fundamentalmente en casos de conflictos interpersonales.

La medición de la violencia armada y los datos existentes sobre la cuestión en Argentina

La medición de la violencia armada es una tarea compleja sujeta a diferentes limitaciones que dificultan la posibilidad de arribar a resultados definitivos sobre la totalidad del problema. Las limitaciones provienen tanto de la calidad de la información obtenible como de la complejidad de la definición de violencia armada. Saber acotar lo que se busca es un requisito fundamental para evitar reduccionismos o abstracciones conceptuales innecesarias.

En este sentido nos parece importante observar que, en relación con la calidad de la información, la falta de estudios rigurosos y periódicos sobre el tema en Argentina y los problemas metodológicos que tienen los actuales instrumentos de medición son un problema recurrente y un condicionamiento negativo para la implementación de todo tipo de política pública en la materia. Más allá de información oficial exploratoria (del Poder Judicial y Procuraciones), existen básicamente dos fuentes oficiales que dan cuenta de información sobre las muertes provocadas por el uso de armas de fuego: las Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud y el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) del Ministerio de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos.

Código Penal argentino:

6o El que obrare en defensa propia o de sus derechos, siempre que concurrieren las siguientes circunstancias: a) agresión ilegítima; b) necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla; c) falta de provocación suficiente por parte del que se defiende.

Se entenderá que concurren estas circunstancias respecto de aquel que durante la noche rechazare el escalamiento o fractura de los cercados, paredes o entradas de su casa, o departamento habitado o de sus dependencias, cualquiera que sea el daño ocasionado al agresor; igualmente respecto de aquel que encontrare a un extraño dentro de su hogar; siempre que haya resistencia;

7o El que obrare en defensa de la persona o derechos de otro, siempre que concurren las circunstancias a) y b) del inciso anterior y, en caso de haber precedido provocación suficiente por parte del agredido, la de que no haya participado en ella el tercero defensor.

A su vez, en este ministerio también se realizan otros estudios sobre criminalidad que aluden al tema, entre los que se destacan las encuestas de victimización. Veamos en síntesis el alcance de cada una de estas fuentes.

* Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Dirección Nacional de Política Criminal. Estadísticas policiales. Encuestas de victimización

Tal como lo establece la Ley 25266, la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) es el organismo encargado de elaborar la estadística oficial sobre criminalidad y funcionamiento del sistema de justicia del país, y puede requerir para tal fin datos de las Policías, fuerzas de seguridad, fiscalías y juzgados con competencia penal y servicios penitenciarios. Los informes que se realizan sobre la base de esos relevamientos representan la estadística oficial en la materia.

El SNIC tiene su fuente en el registro de los presuntos delitos ocurridos en el territorio de todo el país que contaron con la intervención de la Policía Federal Argentina, las Policías provinciales, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval. La clasificación de los delitos se encuentra fuertemente asociada a las figuras penales descritas en el Código Penal. Como un complemento del SNIC, existe el Sistema de Alerta Temprana (SAT), cuya fuente también son las Policías y fuerzas de seguridad, pero que consiste en la recopilación mensual de información desagregada sobre los delitos de homicidios dolosos, homicidios culposos en accidentes de tránsito y delitos contra la propiedad. El SAT tiene por objetivo primordial recopilar una mayor cantidad de información sobre los delitos más graves y de mayor ocurrencia en las estadísticas policiales. En los informes de estos sistemas, además de brindarse los datos generales — en valores absolutos y tasas—, se analizan los principales resultados de cada distrito y del total nacional, consultando además otras fuentes oficiales (Registro Nacional de Reincidencia para los datos sobre sentencias

condenatorias e INDEC para información poblacional).

Por otra parte, abordando una estrategia innovadora y diferente a las fuentes oficiales, la DNPC, a partir del año 1996, comenzó a realizar estudios de victimización en grandes centros urbanos. El modelo de cuestionario utilizado sigue los estándares del United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI). Estos estudios indagan sobre experiencias de victimización vividas por los entrevistados durante el año analizado, así como también acerca de actitudes y opiniones frente al problema de la inseguridad. Existe un módulo del cuestionario dedicado a victimización, en el que se consulta acerca de la cantidad y las modalidades de los delitos sufridos por los encuestados durante el período de estudio; entre otras cuestiones, si se utilizaron armas de fuego en el hecho. Asimismo, hay otro módulo que indaga sobre opiniones y actitudes de los entrevistados frente al problema de la inseguridad: sensación de inseguridad, opinión sobre la labor de la Policía, tenencia de armas en el hogar, etc. Estos estudios, de gran desarrollo en las últimas décadas, representan una mirada más abarcadora sobre muchos aspectos de vital relevancia para el estudio de la criminalidad y la violencia urbana.

* Ministerio de Salud. Dirección de Estadísticas e Información de Salud. Informes Vitales

La Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS) del Ministerio de Salud de la Nación es el organismo encargado de producir, difundir y analizar estadísticas sobre condiciones de vida y problemas de salud, entre las que se destacan los Informes Vitales, en los que surge información sobre muertes por causas externas registradas por los servicios de salud de todo el país.

La estadística que elabora el Ministerio de Salud sobre mortalidad por causas externas surge del Informe Estadístico sobre Defunción (IED) que completa el profesional que certifica la defunción (y que se informa

al Registro de las Personas). A diferencia del certificado de defunción, los datos que se consignan en el IED no tienen el carácter de declaración jurada, sino que son datos con fines estadísticos (Ley 17622/68 y Decreto 3110/70). Dentro de las defunciones por causas externas, el formulario incluye la intencionalidad (suicidio, homicidio, no determinada). Más allá de la relevancia de este dato, se trata de información que no cuenta con elementos valorativos diferentes a la revisión del cadáver efectuada por el médico y el llenado de la planilla estadística con los datos disponibles y su criterio.

También, como otro estudio de interés realizado desde la perspectiva de salud, en los últimos años se han llevado a cabo encuestas sobre factores de riesgo que abordan algunas cuestiones relacionadas con las armas de fuego.

En suma, se trata de dos fuentes oficiales diferentes que nos brindan dos miradas distintas sobre la cuestión que abordan. En ese sentido, es importante recordar que una lectura de datos que intente ser exhaustiva y rigurosa debe tener presente que la información que surge de cada estudio es fruto de un complejo proceso de construcción en el que la misión y la función de cada organismo ocupan un lugar de preponderancia (CICOUREL, 1964).

Algunos datos básicos sobre la situación global y nacional

Según datos del PNUD en el Reporte Anual del 2009 del Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR), cada año más de 740 mil personas, o sea más de dos mil por día, mueren como resultado de la violencia asociada con conflictos armados y con delitos criminales de mayor o menor escala. La mayoría de esas muertes —490 mil— ocurren fuera del contexto de un conflicto.

La violencia armada destruye las vidas y los medios de vida, genera inseguridad y entorpece las posibilidades de desarrollo

humano. Según los datos más recientes, el costo total de la violencia armada en los países que no están atravesando un conflicto es de \$ 163 mil millones, que es más del total anual que se gasta en la ayuda pública al desarrollo. Se estima que actualmente circulan 875 millones de armas de pequeño calibre y ligeras, tres cuartas partes de las cuales están en manos de civiles. En el mundo, el 60% de los homicidios son por causa de ese tipo de arma. Aproximadamente el 50 ó 60% del comercio mundial de las armas de pequeño calibre es legal, pero las armas que se exportan legalmente generalmente terminan en el mercado ilegal, desestabilizando los Estados ya frágiles que están en conflicto⁵.

La violencia armada afecta a la salud y economía de nuestros países, constituyendo un problema sanitario de creciente importancia. Estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Latinoamérica indican que cada habitante de esta región pierde anualmente casi tres días de vida saludable por causa de la violencia, y que la importancia de esta discapacidad es casi tan alta como la de los homicidios. Recordemos que la posibilidad de que un joven latinoamericano sea víctima de un homicidio por el uso de un arma de fuego es 84 veces mayor a la de un europeo y 115 veces mayor a la de un escocés, húngaro, inglés, japonés o irlandés, por ejemplo. América Latina concentra el 14% de la población mundial y el 42% de los homicidios⁶.

5 Sistematización de datos de acceso en <http://content.undp.org/go/newsroom/2010/may/armed-violence-threatens-progress-on-millennium-development-goals.es?lang=es>. El PNUD apoya en la actualidad a 27 países en lo relacionado con la proliferación de armas y la violencia relacionada con ellas. Si desea más información sobre el particular, visitar el sitio: www.undp.org/cpr/we_do/avmasa.shtml

6 Datos sistematizados por la Asociación Alfredo Marcenac, en base a datos de 2002-2006 pertenecientes al Sistema de Información Estadística de la Organización Mundial de la Salud (OMS-WHOSIS).

Si se toma en cuenta la dimensión económica del problema, la violencia armada produce no sólo un descenso de la actividad, sino también gastos de los recursos gubernamentales y daños en la estructura social. La violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos, que es aproximadamente del 14,2% del PIB latinoamericano (Guerrero y Londoño, 1999).

Ahora bien, en Argentina, los datos oficiales y periódicos existentes sobre el impacto de las armas de fuego abordan la cuestión desde dos perspectivas: a partir de la información oficial sobre muertes registradas en el sistema de salud o bien de la información sobre criminalidad registrada por el sistema penal. Pero, a su vez y a partir de ambas perspectivas, en los últimos años se han llevado a cabo encuestas que abarcan otros interesantes aspectos relacionados con la temática.

A fin de presentar los principales datos que surgen de las fuentes mencionadas, podemos comenzar destacando que, de acuerdo al Informe sobre Estadísticas Vitales elaborado por el Ministerio de Salud de la República Argentina, durante el año 2008 se registraron 2 536 muertes por armas de fuego (el año anterior se registraron 2 493 hechos): 665 casos de suicidios, 858 homicidios y el resto sin determinar⁷. El 88% de las víctimas eran hombres. Del total de muertes por causas externas durante un período de 11 años en Argentina, se pone de manifiesto que el 69% de homicidios son cometidos con armas de fuego al igual que el 31% de los suicidios. Esto significa que, del acumulado de mortalidad por armas de fuego para los años 1997-2007 (un total de 36 374 muertes), se obtiene un total de 9 muertes diarias⁸.

7 Los informes del Ministerio de Salud citados en este capítulo están publicados en la página oficial del organismo: <http://www.deis.gov.ar>

8 Datos sistematizados por Diego Fleitas en el documento "Los planes de recolección de armas en Latinoamérica", de agosto de 2010 (en prensa) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y

Ahora bien, extendiendo el análisis a un período de 18 años (1990-2008), en Argentina ocurrieron 59 339 muertes por armas de fuego, que superan en número a otras causas de muerte como el sida, la tuberculosis, la leucemia y la meningitis. El grupo de edad que concentró la mayor cantidad de muertes por armas de fuego fue el de 20 a 29 años, con 15 462 muertes. La mayor cantidad de muertes ocurrió siempre en varones. Entre 1990 y 2008 se registraron 50 861 defunciones en varones, lo que corresponde al 85,7% del total de las muertes por armas de fuego⁹. Por su parte, de acuerdo a la encuesta sobre factores de riesgo llevada a cabo en el año 2007 por el Ministerio de Salud, el 9,8% de la población tiene un arma de fuego en su entorno¹⁰.

Por su parte, desde la perspectiva del sistema penal, podemos destacar en primer lugar que, de acuerdo a lo registrado por el SNIC durante el año 2008, se registraron en la Argentina 2 305 homicidios dolosos (5,3 cada 100 mil habitantes), de los cuales la mitad se cometió con armas de fuego¹¹. Esta fuente también confirma que la mayor parte de los homicidios dolosos no se produce en ocasión de otro delito, como un robo, por

consultados del libro "Las armas y las víctimas. Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina" (2007). Katchik Der Ghougasian (Compilador). Fleitas, Dreyfus, Bandeira y Otamendi. Universidad de San Andrés.

9 Los datos de mortalidad por arma de fuego en Argentina entre 1990-2008 han sido sistematizados por Hugo Spinelli, Marina Gabriela Zunino, Marcio Alazraqui, Carlos Guevel y Victoria Darraidou para la Maestría en Epidemiología, Gestión y Políticas de Salud de la Universidad Nacional de Lanús.

10 Datos tomados de <http://www.msal.gov.ar/hm/site/enfr/porque.asp>

11 Los Informes del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos citados en este capítulo están publicados en la página oficial de dicho organismo: <http://www.jus.gov.ar/areas-tematicas/estadisticas-en-materia-de-criminalidad.aspx>

lo que se infiere que la mayor parte de estos hechos se producen entre personas con algún grado de relación. En ese sentido, de acuerdo a los datos provenientes del SAT, del total de homicidios dolosos informados que fueron cometidos con armas de fuego surgen las siguientes características: el 62% se produjo en la vía pública; casi el 40% de estos hechos se produjo entre las 16 y las 24 hs.; alrededor del 30% fue en ocasión de robo; en más de la mitad, los presuntos autores tenían entre 18 y 34 años de edad; el 96% de los presuntos autores eran varones; algo más de la mitad de las víctimas tenía entre 18 y 34 años y el 90% de ellas eran varones.

Por otra parte, de acuerdo a lo que surge del SNIC, la mayor parte de los delitos en los que se utilizan mayormente armas de fuego —homicidios y robos— se producen en los principales centros urbanos. En particular, la suma de la ciudad de Buenos Aires (Bs. As.) y la provincia de Buenos Aires agrupa más del 40% de los homicidios y robos registrados en todo el país.

Asimismo, las encuestas de victimización, que permiten acercarse a esta cuestión no ya desde el registro de agencias del Estado sino a través del testimonio de las experiencias de victimización sufridas por las personas, también nos brindan información sobre armas de fuego vinculadas a la comisión de delitos y a las medidas preventivas que toma la población. En ese sentido, de acuerdo a las encuestas realizadas por la Dirección Nacional de Política Criminal en la ciudad de Bs. As. durante el año 2005, el 3% de la población residente en la ciudad fue víctima de un robo con armas de fuego, mientras que en el Conurbano bonaerense ese porcentaje se elevó a 5,4% de la población. Además, como mencionamos, los estudios de victimización también permiten conocer las percepciones y opiniones de la población sobre el problema de la inseguridad. De allí surge, además de cuestiones interesantes como la denominada “sensación de inseguridad”, el porcentaje de población que manifiesta tener armas de

fuego en su hogar y las razones que lo llevaron a eso. En la mencionada encuesta efectuada sobre lo acontecido en el año 2005 surge que el 6,4% de la población residente en la ciudad de Bs. As. afirmó tener armas de fuego en su hogar, mientras que en el Conurbano ese índice alcanzó al 12,2% de la población. En la mayor cantidad de casos se trata de armas de puño (68,4% de los casos en Ciudad de Bs. As. y 69% en el Conurbano), seguida por escopetas (17,2% de los casos en Ciudad de Bs. As. y 17,5% en el Conurbano). Por su parte, en la Ciudad de Bs. As. el 39,2% de las personas que manifestaron tener un arma de fuego en su hogar adujeron que lo hacían por razones de prevención o protección personal, mientras que en el Conurbano bonaerense ese porcentaje alcanzó un 52,5%.

Sobre la base del análisis de estos datos, y aun sabiendo que queda mucho camino por recorrer en esta materia, tanto desde el ámbito gubernamental como desde la sociedad civil se han implementado en los últimos años diversas políticas de desarme. En la segunda parte de este artículo repasaremos estas experiencias, haciendo una especial referencia al Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego.

El desarme civil en la Argentina

En los últimos años se ha implementado una serie de iniciativas, tanto a nivel nacional como local, que tuvieron como finalidad abordar el problema de la excesiva proliferación de armas en mano de la sociedad civil y la consecuente necesidad de reducir el circulante.

El primer antecedente en la materia se remonta al año 2001 en la provincia de Mendoza, año en que, a través del impulso de las organizaciones de la sociedad civil, se recolectaron cerca de 2 500 armas en 40 días. Para el año 2004, nació la Red Argentina para el Desarme (RAD), que reúne a las organizaciones especializadas en la materia (INECIP, APP, Fundación Espacios, Fundación Lebensohn, La Comuna y La Casa del

Sur, Asociación Alfredo Marcenac e ILSED¹²) y los principales resultados de la sumatoria de fuerzas se empezaban a vislumbrar: campañas de sensibilización en asociación con autoridades nacionales (Ministerios de Justicia y Educación), trabajo con concejales y legisladores provinciales y nacionales interesados en proyectos de desarme de la sociedad civil y control de armas y el trabajo local con autoridades y referentes de base de varios puntos del país. A modo ilustrativo, cabe mencionar como primera acción de sensibilización del Estado nacional a la campaña realizada con el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos durante el año 2006, bajo el lema “Tenés un arma, tenés un problema”, con la activa participación de la Red Argentina para el Desarme¹³, o bien trabajo llevado a cabo junto al Ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires por la Universidad de San Andrés y Viva Río, con la participación de investigadores de la ONG argentina Asociación para Políticas Públicas, en el que analizaron el impacto de las armas en la salud pública y específicamente el uso de armas de fuego en la Argentina¹⁴.

Las experiencias previas sirvieron para conformar una agenda pública y política del problema en el país, pero recién con la implementación del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego se siente dar

12 Organizaciones nacionales de la sociedad civil que han acompañado el proceso de la RAD de forma permanente son las Madres del Dolor, Red Solidaria y Amnistía Internacional Argentina. Dicho proceso también ha sido acompañado a nivel latinoamericano por la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE) y a nivel mundial por la International Action Network on Small Arms (IANSA). A la RAD también pertenecen familiares de víctimas.

13 Para mayor información, visitar www.redparaeldesarme.org.ar

14 “Las armas y las víctimas. Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina”. Katchik Der Ghousgasian (Compilador). Fleitas, Dreyfus, Bandeira y Otamendi. Universidad de San Andrés.

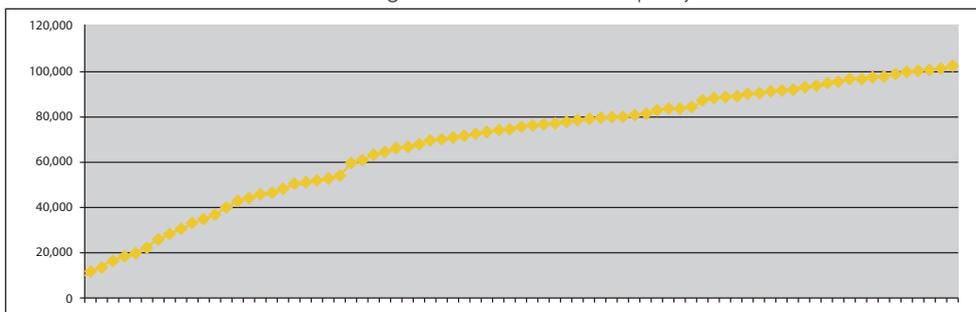
el primer paso en la construcción de una agenda nacional en materia de prevención y reducción de la violencia armada.

El Gobierno Nacional puso en marcha el programa a través de la promulgación de la Ley 26216 de Armas de Fuego. Ésta declaraba una emergencia nacional en materia de tenencia, fabricación, importación, exportación, transporte, depósito, almacenamiento, tránsito internacional, registración, donación, comodato y compraventa de armas de fuego, municiones, explosivos y demás materiales controlados, registrados o no, y anunciaba, entre otras medidas, la obligación de poner en vigencia el programa por un plazo de 180 días prorrogables por igual término (prorroga efectivamente dada, tras concluir el primer término ejecutado)¹⁵. La norma estableció que las armas serían entregadas de forma voluntaria y anónima, pautando un incentivo económico por tipo de arma y calibre y una amnistía declarada para evitar consecuencias legales a quienes quisieran entregar un arma en condiciones irregulares de registro. El texto estableció las siguientes finalidades como metas a partir de las cuales enmarcar las acciones previstas:

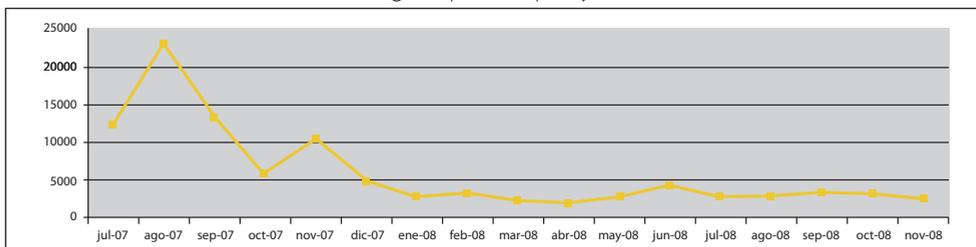
- La disminución del uso y la proliferación de armas de fuego y municiones.
- La reducción de accidentes y hechos de violencia ocasionados por el acceso y uso de armas de fuego.
- La sensibilización acerca de los riesgos de la tenencia y uso de armas.
- La promoción de una cultura de no violencia y resolución pacífica de conflictos que desaliente la tenencia y el uso de armas de fuego.

15 Reglamentando tal normativa, también se dictaron el Decreto 483/2007, la Resolución 1308/2007, la Disposición 246/2007 y el Decreto 560/2008. El programa se replicó a través de la Ley 26520 del año 2009, prorrogando el plazo de vigencia por un año. La Ley 26644 del año 2010 dispone un nuevo plazo de ejecución por el término de dos años más.

Acumulado de cantidad de armas entregadas en el Plan Desarme para julio 2007-noviembre 2008



Evolución de la cantidad de armas entregadas por mes para julio 2007-noviembre 2008



Fuente: Elaborado por los autores a partir de datos publicados en www.desamevoluntario.gov.ar

El Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, el gran motivador

En el año 2006, el entonces presidente de la nación, Néstor Kirchner, anunciaba públicamente la gestación de una “nueva política pública en materia de control de armas de fuego” en el país. Ésta se montaba sobre tres ejes estratégicos: la reestructuración institucional del sistema de control de las actividades permitidas con armas de fuego, la mejora e intensificación de los mecanismos para la persecución del mercado ilegal y la reducción del circulante de armas en manos de la población civil. El tercer eje, el mencionado Programa de Entrega Voluntaria, constituyó el paso inicial del diseño de la política de control de armas de fuego en Argentina. Ello no fue casual. Las organizaciones de la sociedad civil nucleadas en la RAD llevaban un largo camino recorrido reclamando por una pronta toma de conciencia respecto del problema de la proliferación de armas de fuego. La respuesta al problema no sería solamente encontrada a partir del programa de desarme, pero sí era impor-

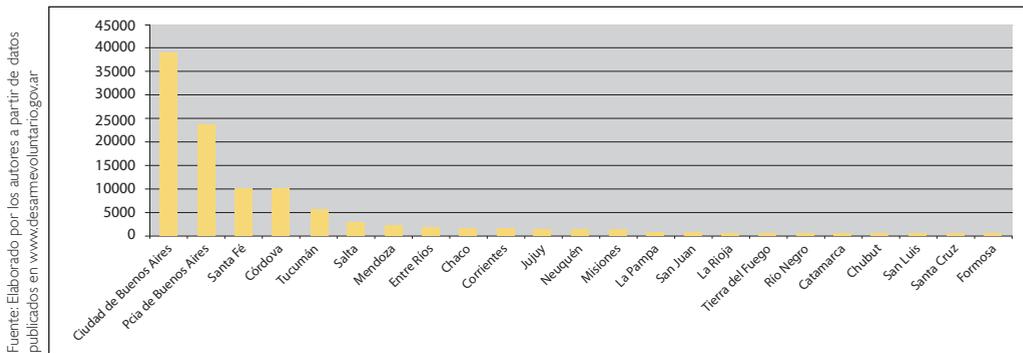
tante establecer la prioridad de comenzar por desarmar un modelo social armamentista y desanclado de las instituciones encargadas de gestionar la conflictividad social. Así es como el programa permitió debatir acerca del modelo de sociedad que los argentinos elegían cuando hacían entrega de sus armas, dando lugar a la elección de un modelo de seguridad pública democrático, no violento, no autoritario y no delegado en la sociedad civil.

En el programa se recibieron en todo el país, desde el comienzo, 107 488 armas de fuego y 774 500 municiones. El total de armas recibidas representó aproximadamente el 8,5% del total de armas registradas en manos de usuarios civiles.

Se destruyeron 104 534 armas de fuego desde su comienzo. El método utilizado para la destrucción se realizó en dos etapas: la primera fue la trituración de esas armas y luego su fundición, mediante la utilización de un horno de alta temperatura¹⁶. Las armas

¹⁶ Total de armas destruidas: 104 534. Discriminación por destrucción: 24 de octubre de 2007: 20 037 armas; 31 de mayo de 2008: 32 825 armas; 25

Cantidad de armas entregadas por provincias para julio 2007-noviembre 2008



Fuente: Elaborado por los autores a partir de datos publicados en www.desarme.voluntario.gov.ar

fueron recolectadas en puestos fijos y móviles, y el material resultante de la destrucción fue donado a la Fundación Garrahan. Las armas más entregadas fueron: revólveres 22, revólveres 32, revólveres 38, pistolas 22 y pistolas 9 mm.

Las sucesivas prórrogas del plan, aprobadas por consenso o por amplias mayorías en el Congreso, parecen indicar que el programa podrá constituirse en un componente permanente de política de Estado en materia de armas de fuego. Sin embargo, ello depende también de otros factores y la reforma institucional del Registro Nacional de Armas (RENAR) es uno de ellos, transformando al organismo en una autoridad de aplicación con nuevas funciones y mayores capacidades en la implementación de políticas en materia de prevención¹⁷. El RENAR, como autoridad de

aplicación del Plan de Desarme, ha gestionado correctamente su ejecución y ha puesto de manifiesto que ello, junto con la garantía de llevar adelante tantas otras políticas de control, requiere de partidas presupuestarias asignadas a tal efecto para que viabilice los resultados esperados. El programa contó con presupuesto propio, pero el RENAR sigue aún sin contar con recursos suficientes para sostener de manera suficiente la ejecución de funciones asignadas de hecho y de derecho¹⁸.

De igual modo, es importante resaltar que la ejecución del programa requiere de la interlocución de varios niveles de gestión y de varios sectores de la sociedad. Así, el programa ha inaugurado una nueva forma de hacer política en el área, abriendo varias mesas de interlocución e, incluso, institucionalizando una mesa de participación comu-

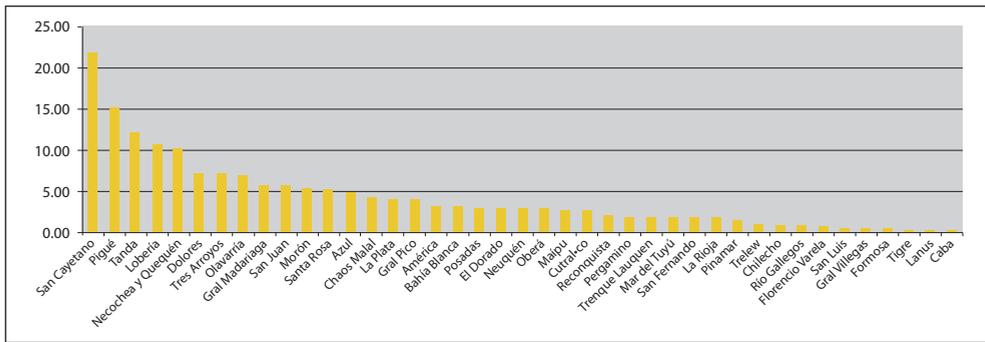
de abril de 2009: 20 249 armas; 31 de octubre de 2009: 31 423 armas.

17 Actualmente, el RENAR no cuenta con partidas asignadas del presupuesto nacional, y es financiado a través de la percepción de tasas y multas provenientes de su función registral. Cuenta con un sistema privado de cooperación técnica y asistencia financiera que, por convenio suscrito, tiene a cargo a la Asociación de Industriales y Comerciantes de Artículos para Caza y Pesca (AYCACYP), la cual reúne a los principales fabricantes y comerciantes de armas de fuego en el país. La necesidad de partidas presupuestarias asignadas para el RENAR es una cuestión ampliamente tratada por la RAD con los directivos del RENAR y, habida cuenta de su importancia, efectivamente

acogida por la gestión para su pronta modificación. Actualmente existe media sanción para un proyecto de ley que, entre otras medidas orientadas a aumentar el carácter restrictivo de los requisitos de habilitación, modifica algunas características administrativas del RENAR para crear una autoridad de aplicación nueva con presupuesto asignado y la prohibición de contratar con entidades relacionadas con el sector fabricante o comercializador de armas para asistir técnica y financieramente a la autoridad (S-441/10 Escudero y S-2891-10 Biancalani)

18 Actualmente la mayoría del personal del RENAR se encuentra contratado a través del sistema de asistencia técnica y financiera establecido por la Ley 23979.

Tasa de entrega para ciudades con puestos móviles para julio 2007-noviembre 2008



Fuente: Elaborado por los autores a partir de datos publicados en www.desarmevoluntario.gov.ar

nitaria y una mesa de gestión interministerial a nivel nacional, el Consejo Consultivo y el Comité de Coordinación de las Políticas de Armas de Fuego. El modelo de implementación del programa invitó a participar a diferentes autoridades provinciales y municipales, permitiendo incorporar la política de desarme a sus políticas locales de seguridad pública. De esta manera, en la medida en que la sociedad debatía acerca del modelo de seguridad deseado, se profundizaba sobre las líneas de gestión gubernamental de los problemas en materia de seguridad pública local. Ello permitió, asimismo, comenzar a construir un modelo de gestión de políticas locales de control de las armas de fuego y desarme de la sociedad civil desde la perspectiva de seguridad pública y la educación en la cultura de la paz y la no violencia. La participación de la gente se notó especialmente donde estuvieron las autoridades locales más comprometidas, lo cual demostró ser de enorme impacto en la convocatoria para el desarme.

La eficacia

Existen dos datos contundentes para demostrar la eficacia del plan: el impacto del desarme en el mercado legal e irregular y el impacto en el volumen de armas históricamente destruidas en el país.

Del año 2007 a esta parte, mientras el mercado inyectaba un total de 384 410 nuevas armas en el país (producción más importación), el plan destruía, en el mismo

período, 104 534 armas de fuego, convirtiendo a Argentina en el único país que tanta cantidad de armas destruyó en Latinoamérica tras un programa de recolección. Es decir que el plan destruía en el mismo período el 27% de lo que el país inyectaba al mercado de armas: 248 armas diarias destruidas en 27 meses de implementación del plan representan un récord en la historia de las destrucciones hechas en el país.

A diciembre de 2008, concluido el plan¹⁹, se habían recibido 107 488 armas de fuego, lo que representa el 8,5% el total de armas registradas en manos de usuarios civiles. La proporción de armas entregadas, en relación con las proyecciones totales de circulante y las armas registradas, pone de manifiesto que este tipo de política aplicada de forma intensiva es altamente eficaz. Así, la ciudad de Bs. As. fue receptora de la mayor cantidad de recursos —al contar con una importante boca de recepción en la sede central del RENAR— y, por otro lado, al ser un importante foco de atención de los medios de prensa, contó con mayor comunicación. Allí donde la sociedad civil especializada estaba movilizada, la sensibilización fue mayor y, en consecuencia, también lo fue la entrega. En las grandes ciudades, las campañas masivas de sensibilización son la

¹⁹ El primer período del plan concluyó el día 17 de diciembre del 2008. La prórroga del año 2009 prácticamente no tuvo resultados significativos, ya que, por un error en el texto de la norma, efectivamente sólo se llevó a cabo durante dos meses.

Fuente: Elaborada por los autores sobre la base de las fuentes citadas.

Principales provincias que implementaron el canje	Estimado de armas existentes según ENFR' (2005)	Cantidad de armas entregadas hasta el 01/08/2008 (RENAR)	Cantidad de armas registradas según el RENAR (2006)	Cantidad estimada de armas no registradas (columna 1 - columna 3)	Porcentaje de armas entregadas sobre el total de existencias estimadas	Porcentaje de armas registradas sobre el total de existencias estimadas	Porcentaje de armas entregadas sobre armas registradas	Porcentaje de armas entregadas sobre armas NO registradas
Pcia. de Bs. As.	1 141 049	20 749	394 703	746 346	1,8%	34,6%	5,3%	2,8%
Santa Fe	284 689	7 892	104 012	180 677	2,8%	36,5%	7,6%	4,4%
Córdoba	237 639	9 441	82 709	154 930	4,0%	34,8%	11,4%	6,1%
Ciudad de Bs. As.	223 903	34 669	161 998	61 905	15,5%	72,4%	21,4%	56,0%
Mendoza	75 782	1 796	32 328	43 454	2,4%	42,7%	5,6%	4,1%

Fuente: RENAR.

Cantidad de credenciales de tenencias emitidas (incluye adquisición, transferencias, reempadronamientos y duplicados)											
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
154 000	120 000	98 000	92 500	85 500	81 666	72 807	53 122	58 783	53 507	25 012	

única herramienta con capacidad de reproducir el mensaje. Si este tipo de campañas se hubieran extendido a la totalidad del país, seguramente la entrega habría sido incalculablemente superior.

Por otro lado, y en relación con el impacto del desarme en el volumen de armas históricamente destruidas en el país, hay que decir que las destrucciones no siguieron un patrón hasta el año 2007, ya que no había existido una política específica destinada a reducir el circulante de armas entre la población. Desde 1993 a 2004 se destruyeron un total de 69 276 armas (en 1999 se aprobó la Ley 25086, que fijó, al incorporar penas para la tenencia y portación ilegal de armas, la obligación de realizar campañas de difusión sobre la obligatoriedad de registro de las armas de fuego). A partir de estas campañas —nunca puestas en vigencia más que formalmente— es que se empieza a ganar experiencia en la destrucción más frecuente de armas, para llegar a las grandes destrucciones del programa, en el que el volumen y los requisitos de verificación de cada arma modificaron sustancialmente la metodología de trabajo. A continuación se presenta un gráfico en el que se revela el grado de eficacia del programa, al contrastar la cantidad diaria de armas destruidas a partir del programa con la cantidad diaria destruida en 9 años.

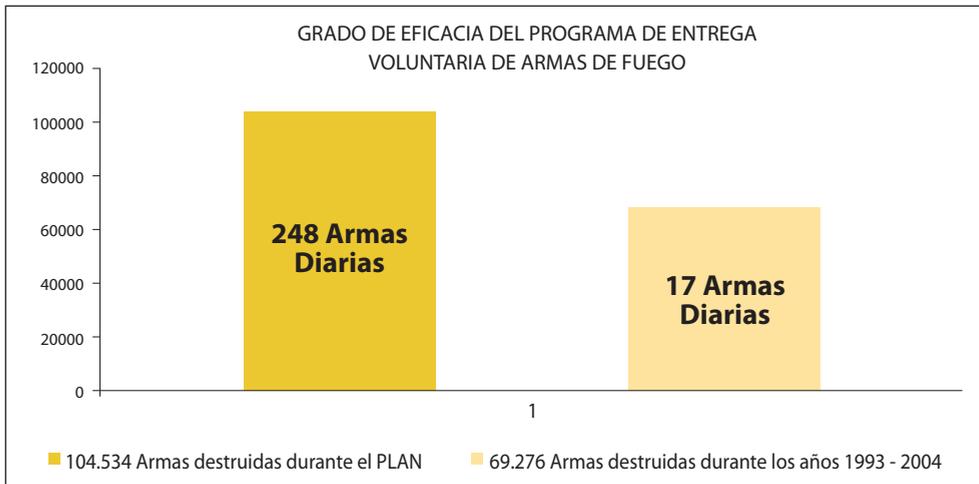
Impacto y proyecciones

A agosto de 2009, el RENAR registraba un total de 817 239 usuarios y 1 558 657 armas de fuego. Según la cantidad de credenciales de tenencia emitidas durante los últimos 10 años, se percibe un claro y sostenido descenso a partir del año 2002.

Esto informa sobre el desincentivo notable del uso de armas de fuego, que puede explicarse a partir de diferentes variables: la situación socio económica —recordemos que en 2001 el país entró en una profunda crisis—, posibles condicionamientos registrales y el impacto del Plan de Desarme en el uso de armas de fuego en la sociedad civil. Aunque no se cuenta con encuestas de victimización más actuales, vale la pena mencionar el caso de la provincia de Mendoza, donde, por ejemplo, las encuestas de victimización de la época de la implementación del canje de armas (2001) confirmaban el descenso de la posesión de armas en el hogar a partir la experiencia del canje de armas y la instalación de dicho tema en la provincia cuyana.

Por otro lado, los datos del RENAR informan que, desde 2006 a esta parte, el acumulado de armas registradas creció en un 23%. Las proyecciones sobre la cantidad de armas no registradas, lamentablemente, son significativas en relación con el acumulado en

I N V E S T I G A C I Ó N



Fuente: Elaborada por los autores sobre la base de las fuentes citadas.

el mercado legal. En el año 2005 se estimaba una proyección del mercado gris de armas que alcanzaría un piso de 2 247 749 de armas de fuego en el hogar (esto en función del total de gente que respondió afirmativamente tener acceso a armas de fuego en la vivienda, automóvil o depósito, y presumiendo un arma de fuego por respuesta afirmativa). Esto representa un 9,8% del total de la población, según la ENFR²⁰, y una estimación de unas 1 062 282 armas a 2006 por fuera del conocimiento del Estado (cerca de un 90%, en tanto el Estado registraba un total de 1 185 467 armas de fuego).

Aplicando dicha estimación a los datos registrados al día de hoy, se puede decir que el Estado ha logrado regularizar buena parte del mercado gris, incorporando en un 56% el cir-

culante irregular, mientras permanecen unas 689 092 armas de fuego en desconocimiento del Estado (44%) y un saldo de 128 147 personas sin control alguno (15%). Se puede inferir que dicha reducción en el margen de irregularidad tiene su sustento en los empadronamientos realizados, por un lado, y en la modificación de las condiciones para acceder a la habilitación de legítimo usuario, que, con un carácter restrictivo en relación a lo previamente regulado, puede haber reducido la cantidad de gente en condiciones para ser habilitada como usuario de armas de fuego en el país²¹. Esto representaría el piso de la proyección estimada a partir de los datos mas contundentes que se tienen en la materia.

Ahora bien, ¿cual es el máximo razonable calculable para dicha proyección? Si proyectamos el comportamiento del mercado legal al mercado irregular, allí donde el RENAR registra un promedio de dos armas por legítimo usuario, en el mercado irregular se deberían duplicar los números arrojados por la ENFR. Así, estaríamos hablando de un techo de proyección total de armas en Argentina del

20 La ENFR, realizada en 2003, se trata de una encuesta domiciliaria con representatividad provincial (es decir que permite calcular estimaciones nacionales y provinciales). Incluye aproximadamente a 50 mil personas de 18 años. La encuesta se realizó en todas las provincias, seleccionando ciudades de más de 5 mil habitantes, lo que representa aproximadamente al 96% de la población urbana de nuestro país. Esta representatividad provincial permitirá no sólo obtener estimaciones nacionales, sino también estimaciones provinciales seleccionadas por muestreo probabilístico de viviendas.

21 Ver disposición 197/06 del RENAR sobre el requisito para acceder a la condición de Legítimo Usuario de Armas de Fuego de Uso Civil o de Uso Civil Condicional: http://www.renar.gov.ar/index.php?seccion=legislacion_visualizar&m=3&ley=32&disp=si

orden de las 4 495 498 armas de fuego. Por supuesto que estas son estimaciones preliminares aplicadas en función de datos relevados en el año 2005, lo cual presenta un razonable margen de error a partir del condicionamiento de la información obtenida. Sin embargo, los cambios percibidos son contemporáneos a las medidas tomadas y permiten hacer un seguimiento *prima facie* del potencial impacto de las medidas y de los desafíos pendientes. El seguimiento, el monitoreo y la evaluación de la implementación de la política pública son prácticas aún no habituales en la administración pública argentina.

En términos generales, entonces, podemos decir que Argentina es un país armado desarmándose, un país sometido a los controles del Estado, un país fabricante de armas de fuego con una distribución cómoda del mercado entre cinco fábricas principales—Bersa, F&L, Laserre, Azor y Fanac— y cuatro fabricas estatales dependientes de la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares. Según los datos del RENAR, la producción aumentó un 6,5% de 2005 a 2006, y prácticamente se mantuvieron los niveles en 2007, para, a partir del 2008 comenzar a bajar abruptamente (en un 41%, de 2008 a 2009). Además, los últimos cinco años suman un total de 276 747 armas exportadas, principalmente a Estados Unidos y por Bersa S. A., que maneja el 77% del mercado. Mucho menor es el mercado de las importaciones: se importó, en el mismo período, un total de 103 999 armas, provenientes, esencialmente, de Estados Unidos, Brasil y Austria. Este escenario no parece reflejar una tendencia a la expansión del mercado, sino que más bien se presenta estable y probablemente en retroceso. Por supuesto que existen variables de orden económico afectando el mercado, pero ello, de igual modo que el Estado, con una intervención activa en las políticas de control y fiscalización, fija estándares de regulación a los cuales el mercado no puede escapar.

En relación con la composición del circulante de armas según su origen, hay que

indicar que los desvíos de transferencias internacionales, como los desvíos domésticos, sumados a la falta de cultura registral de los argentinos arriba ejemplificada, son las principales fuentes de inyección ilegal al mercado de armas en el país. Aunque se suele sostener que en términos generales Argentina ha sido exportadora de armas hacia el mercado ilícito (Appiolaza y Ávila, 2009), el Estado ha demostrado compromiso de bregar por la responsabilización en materia de transferencias internacionales de armas y la efectiva regulación de los principios establecidos a través de diferentes instrumentos internacionales, demostrando capacidad de prevenir la concreción de exportaciones de armas con razonable probabilidad de ser desviada hacia países en conflicto (específicamente Bolivia y Honduras). Argentina, además, ha aprobado y ratificado numerosos tratados internacionales en la materia²² y ha tenido posiciones progresistas en la región, adecuando su legislación interna y trabajando en el diseño de protocolos de actuación para el cumplimiento del derecho internacional. En relación con el control del tráfico y transferencias, por ejemplo, Argentina ha dispuesto

22 Enumeramos: Convención sobre la Marca de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección (se suscribió en 1991; la convención fue ratificada por la Ley 24722/96); Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados (se suscribió en 1997; el instrumento fue ratificado por la Ley 25449 del 14 de agosto de 2001); Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Explosivos, Municiones y Materiales Conexos del Mercosur (se suscribió en 1999); Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales de la OEA (se suscribió en 1999; la convención está pendiente de ratificación); Ratificación del Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Ley 26138, sancionada en agosto del 2006).

medidas más estrictas de control en la frontera (Disposición del RENAR 251/08), que regula en materia de importación y exportación de armas de fuego, materiales de usos especiales y repuestos, ampliando las medidas de control sobre transferencias, en complementariedad con la Ley Nacional de Armas y Explosivos 20429 y el Decreto 395/75²³.

Asimismo, el control de posibles desvíos de armas de fuego de los depósitos policiales y judiciales hacia el mercado ilegal se regula a través del Registro Nacional de Armas de Fuego y Materiales Controlados, Secuestrados o Incautados (Ley 25938/04 y Decreto Reglamentario 531/05), que prevé informar y registrar los datos de identificación del material incautado y decomisado, instruir la destrucción de todo material decomisado una vez concluido el procedimiento judicial y gestionar la seguridad de los depósitos y arsenales de armas de fuego, públicos y privados. La ley invita a adherir al régimen establecido a los gobiernos provinciales, a la Ciudad Autónoma de Bs. As. y a sus respectivos poderes judiciales, lo cual implica una restricción en el alcance nacional, sometiendo a la voluntad política de cada jurisdicción la aplicación de la norma. Sin embargo, el proceso de adhesión se amplía paulatinamente: hoy cuenta con casi la mitad de las provincias incorporadas, incluyendo la de Bs. As., que representa un enorme caudal de armas en potencial riesgo de desvío.

El Mercosur: Una nueva agenda

Para cerrar, es importante mencionar que no sólo fue el ámbito local un lugar de recepción

23 La Ley Nacional de Armas y Explosivos 20429 contempla en el Art. 11, incisos 3o, 4o y 5o, la importación comercial y el tránsito internacional del material controlado; mientras que el Decreto 395/75 reglamenta tales temáticas respectivamente en los Arts. 23/33 y 122/123, y las Disposiciones 13/99 y 87/98 hacen lo propio en aspectos específicos. Por su parte, el Art. 4° de la Ley 20429 y el Decreto 760/92 regulan la competencia asignada al organismo en materia de exportaciones.

de la agenda de desarme, sino también lo fue el ámbito regional. En efecto, el Mercosur, a través del Grupo de Trabajo de Armas de Fuego y Municiones del Mercosur y Países Asociados, se ha involucrado en la cuestión. Se planteó trabajar sobre un sistema de intercambio de información compatible informáticamente para identificar las armas denunciadas, con el fin de establecer protocolos de cooperación entre países e, incluso, avanzar en determinar rutas de tráfico ilícito en la región. Reconociendo el tráfico ilícito de armas de fuego como delito de carácter transnacional, de rutas identificables y permeable en las fronteras de nuestra región, y entendiendo que los fines perseguidos son el intercambio de información, la alerta temprana del delito y la consecuente actuación interestatal, estar en condiciones de manejar información actualizada respecto de las transferencias ilegales de armas ubica a la región en una situación de ventaja indiscutible.

En este sentido es que se resolvió conformar, en la 18a reunión del Grupo en Bs. As., en junio del 2010, un grupo ad hoc de trabajo integrado por los responsables de los registros técnicos de los países intervinientes, para planificar el diseño de la base de datos para sistematizar y poner a disposición del común la información correspondiente a las armas denunciadas hurtadas, robadas, extraviadas y con pedido de secuestro de cada país. La primera reunión se llevó a cabo los pasados 29 y 30 de julio, en Bs. As., con el RENAR como moderador. Al mismo tiempo que a nivel mundial se encuentran en pleno desarrollo las negociaciones para el Tratado de Comercio de Armas (TCA) en la Conferencia Preparatoria de Naciones Unidas²⁴, el Grupo supo poner

24 La Resolución 64/48 de Naciones Unidas, aprobada a fines del 2009, establece una conferencia de negociación sobre un TCA en 2012 y dos conferencias preparatorias, de dos semanas cada una, en 2010 y 2011. El TCA es una iniciativa para fortalecer la regulación del comercio internacional de armas convencionales.

en marcha uno de los principales mecanismos por los que se brega a nivel mundial: la cooperación entre Estados para la formalización de mecanismos de rastreo homologables entre los niveles nacional, regional e internacional. Un rastreo responsable identifica exactamente dónde se pierde la cadena registral de las armas, y, con ello, la posible identificación de rutas de tráfico ilegal en la región. Creemos que combatir el tráfico ilícito es indispensable y hacerlo preventivamente significa trabajar para asegurar transferencias internacionales responsables, restrictivas y vigiladas. Los esfuerzos por luchar contra la proliferación de armas de fuego en Argentina y en la región representan un camino que ya se está recorriendo con prudencial éxito en la lucha contra el tráfico ilícito de armas.

Algunas conclusiones

En este artículo intentamos brindar un panorama general de la actual situación en Argentina con una lectura optimista de cara a lo que vendrá; elementos no faltan y las experiencias relatadas nos permiten confiar en que así será. El Plan de Entrega Voluntaria, desarrollado extensamente en este documento, representa un proyecto innovador y existen algunos elementos mencionados que permiten realizar un balance positivo en relación a los objetivos planteados. Sin embargo, existe un problema con la información existente que no permite evaluar con mayor profundidad el escenario actual. Así, si bien de los datos presentados sobre el funcionamiento del plan surgen conclusiones positivas y alentadoras (cantidad de entregas, por ejemplo), aún no hay estadísticas consistentes que permitan medir con mayor rigor el impacto del plan. En ese sentido, solamente con la publicación de las estadísticas oficiales de los años 2009 y 2010 nos podremos aproximar al tema, aunque tampoco nos darán respuestas completas, dado que abordan solamente una parte de los objetivos planteados. En efecto, una evaluación exhaustiva sobre el éxito del

plan requerirá de nuevas estrategias que profundicen los datos generales surgidos de las estadísticas oficiales. Las encuestas existentes —factores de riesgo y victimización— representan un paso innovador en ese sentido y deberían ser profundizadas a fin de brindar más herramientas de diagnóstico y evaluación de políticas públicas sobre la materia.

Igual desafío representa la necesidad de garantizar una mayor cantidad de recursos para invertir en campañas masivas de sensibilización y en capacidad logística para maximizar el grado de eficacia en la recolección de armas de fuego en todo el país. Recorrer un territorio de tan vasta extensión como el argentino representa un alto costo en tiempo y movilidad, que debe evitarse para sortear los cuellos de botella naturales.

Por último, creemos importante destacar dos ejes fundamentales de la experiencia argentina de desarme: por un lado, el valioso trabajo realizado en forma conjunta entre organismos gubernamentales y organismos no gubernamentales, lo cual representa una experiencia importante de cogestión e institucionaliza, en la creación de espacios de trabajo conjuntos, la participación comunitaria en el tema; y, por otro lado, hay que destacar la importancia que la agenda de desarme ha tenido en la toma de decisiones complementarias para la integración de una agenda de trabajo consistente en materia de control de armas. Por tal motivo es que se exponen los apartados del artículo referentes a la evaluación de la pertinencia del plan de desarme y, en ello, resulta importante para los autores destacar la incipiente agenda de trabajo en el ámbito del Mercosur, donde la posibilidad de trabajar en mecanismos de intercambio y cogestión interestatal en materia de control del tráfico ilícito de armas de fuego es no solamente un avance para los países que lo integran, sino también una interesante experiencia sobre la que hay que estar atentos para la posible reproducción en otros niveles subregionales. □

Bibliografía

- Appiolaza, Martín y Ávila, Javier (2009). *Tráfico de Armas en América Latina. Caso Argentina*. San José de Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad y Universidad Alberto Hurtado (2008). *Seguridad y Prevención. La situación en Argentina, Chile y Uruguay durante 2007*. Santiago de Chile: Edición Carlos Guajardo García.
- Der Ghougasian, Katchik (Compilador). Fleitas, Dreyfus, Bandeira y Otamendi (2007). "Las armas y las víctimas. Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires y la Argentina". Buenos Aires. Universidad de San Andrés.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2008). *Informe del Sistema Nacional de Información Criminal. Año 2008*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2005). *Informe Ejecutivo. Encuesta de Victimización, Ciudad de Buenos Aires. Año 2005*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- Guerrero, R. y J.L. Londoño (1999). "Violencia y sus costos en América Latina", Revista Coyuntura Social, Bogotá, No. 21, noviembre, pp. 73-105.
- Global Burden of Armed Violence Report (GBAV). Geneva Declaration. The Geneva Declaration Secretariat (2008). Geneva, Switzerland.
- Kaminsky, Gregorio; Darío Kosovsky y Gabriel Kessler (2007). *El delito en la Argentina post-crisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional*. Buenos Aires: Fundación Ebert Stiftung.
- Kitsuse, John y Aaron Cicourel (1963). "A note on the uses of official statistics". *Social problems II*, N° 2: 131-139(AUTUMM).
- Kosovsky, Darío (2006) "El ciudadano sheriff. Armas y violencia en Argentina". Buenos Aires, Claves Para Todos, Editorial Capital Intelectual.
- Ministerio de Salud de la Nación (2006). Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Informe de Resultados. Buenos Aires: Ministerio de Salud.
- Olaeta, Hernán (2008). *Estadísticas criminales y sistemas de información*. Buenos Aires, Argentina: Ilsed.
http://www.ilsed.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=121
- Registro Nacional de Armas, informes de prensa del RENAR.
<http://www.renar.gov.ar/>

(Footnotes)

1 Encuesta Nacional de Factores de Riesgo, Ministerio de Salud de la Nación.