

2020-2023



Desarme Voluntario en Argentina 15 años de avances y desafíos





Desarme: 15 años de una política pública impulsada por la sociedad civil

Red Argentina para el Desarme (RAD)(*)

1. Introducción

Las armas de fuego son objetos diseñados específicamente para aumentar la capacidad de infligir daño. Su presencia en la sociedad aumenta las probabilidades de que cualquier conflicto termine con un resultado lesivo o mortal. Por lo tanto, el Estado, como garante de la seguridad y de la vida de las personas, tiene el deber de controlar y restringir la circulación de armas de fuego.

Desde el 2007, al menos 36.882 personas murieron en nuestro país como consecuencia del uso de armas de fuego. (1) Esto significa que las armas de fuego causan, diariamente, alrededor de siete muertes, ya sea por agresión, suicidio, accidentes o móvil no determinado. Además, en 2020, uno de cada dos homicidios dolosos cometidos en la Argentina fue con un arma de fuego (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2022).

No existen "armas buenas" o "armas malas": todas las armas están diseñadas para matar, y siempre potencian el riesgo de que un conflicto termine resultando en una muerte. Si bien esas muertes pueden producirse en contextos de robo.

^(*) La Red Argentina para el Desarme es un conjunto de organizaciones de la sociedad civil que se propone como objetivos la prevención de la violencia con el uso de armas de fuego a través del desarme gradual de la sociedad civil, impulsando una política pública integral y activa de control de armas basada en la articulación de agencias del estado con competencia en la materia, concientizando y sensibilizando a la comunidad respecto de la problemática de las armas de fuego, promoviendo la participación de la sociedad civil y un mayor acceso y difusión de la información para monitorear a las agencias estatales vinculadas a las armas y su control, instalar la problemática en la agenda pública y generar mayor conocimiento técnico en el área.

⁽¹⁾ Información reconstruida a partir de los informes de "Estadísticas Vitales" elaborados por el Ministerio de la Salud de la Nación, disponibles en: https://www.argentina.gob.ar/salud/deis/publicaciones

1. Introducción

lo cierto es que la gran mayoría de las muertes por armas de fuego se dan en el marco de "conflictos interpersonales": discusiones entre vecinos, peleas entre grupos de amigos, o casos de violencia de género. En cualquiera de esos contextos, la introducción de un arma es un riesgo que aumenta el grado de violencia de esa situación. Esta descripción, que es diametralmente opuesta a la idea del arma de fuego como un medio de "protección" frente a la "inseguridad", se corrobora en los hechos

Los últimos números disponibles, (2) que resultaban del Mapa interactivo de Homicidios Dolosos de la CABA producido en 2015 por el Instituto de Investigaciones que funcionaba en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, indicaba que el 52 % de esos homicidios se habían producido en "discusiones, riñas o conflictos intrafamiliares", mientras que el 10% fue por robo y el 8% por legítima defensa.

En ese mismo sentido, pese a que entre 2019 y 2020 los robos y tentativas de robos registrados en el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) se redujeron en un 29%(3) (disminución histórica que puede explicarse, en gran parte, por la pandemia de COVID-19), los homicidios dolosos con armas de fuego no solo no disminuyeron, sino que, además, aumentaron en términos absolutos (Ministerio de Seguridad de la Nación, 2022).

Las armas de fuego también tienen implicancias en las distintas formas de violencia de género. Los números hablan por sí solos: pese a que el 99% de los usuarios registrados son varones, las mujeres sufren desproporcionadamente las consecuencias de las violencias con armas de fuego: 1 de cada 4 femicidios es cometido con armas de fuego. Además, las armas de fuego funcionan a modo de amenaza (explícita o tácita), que permite al agresor extender el control sobre la víctima (Alfie, Arduino, Concaro, Porterie. y Romano, 2018; Romano, Alfie y Mucci, 2019).

⁽²⁾ La lamentable desactualización de estos números, que llevan ya una década, es una deuda fundamental de un Estado que sigue pretendiendo conducir su política pública de seguridad sin un conocimiento, aunque sea básico, sobre la realidad en la cual pretende intervenir

⁽³⁾ Cfr. Sistema Nacional de Información Criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación, Series históricas de estadísticas criminales. Disponible enhttps://www.argentina.gob.ar/seguridad/estadisticascriminales/series-historicas

1. Introducción

Y a esto debe sumarse la cantidad de suicidios y lesiones causadas con armas de fuego. Pero, más allá de sus consecuencias físicas, la posesión civil de armas también se asocia a una lógica individualista de construcción social, y su circulación atenta contra la construcción de lazos sociales pacíficos. La tenencia del arma implica que la violencia, incluso letal, es vista como un último recurso posible v legítimo. Esta lógica, sintetizada en el eslogan "el que tiene un arma está dispuesto a matar", explica con toda claridad que el desarme es una acción orientada a la prevención de muertes evitables.

Pese a todos estos riesgos, según informa la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC), en nuestro país hay aproximadamente 265.869 usuarios y usuarias con sus autorizaciones en vigencia, mientras que hay 797.606 personas que fueron usuarios o usuarias, pero se encuentran en situación irregular. Ese millón de personas acumula un total de 1.200.000 armas. Sin embargo, la propia ANMAC admite que, tomando como base la última Encuesta Nacional de Victimización (realizada en 2007), un 3,9% de los hogares argentinos declararon poseer armas de fuego, representando un aproximado de entre 3 y 4 millones de armas de fuego. Se trata de una estimación, porque no se puede conocer con exactitud las armas que no están registradas. Hasta 2009, el Ministerio de Salud de la Nación incluía con cierta regularidad en la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo la pregunta por la presencia de armas de fuego en el entorno.

El último dato disponible, que corresponde a la medición efectuada en el año 2009, indica que el 7,1% de la población del país tenía un arma de fuego en su entorno. Este porcentaje representaba más del doble de los usuarios conocidos por el ex RENAR, que equivalía a un 3% del padrón electoral. Conforme a la misma fuente, la presencia de armas de fuego en el entorno disminuyó de 9,8% en el año 2005 a 7,1% en el 2009. Se trata de una disminución a nivel nacional de un 2.7%. Para explicar esta baja -o mejora del indicador-, el Ministerio de Salud destacó que entre septiembre de 2006 y marzo de 2008 se implementó la primera etapa del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, llevada a cabo por el ex Registro Nacional de Armas (RENAR) (Ministerio de Salud, 2011).

Reducir la circulación de armas de fuego y controlar el circulante y a sus usuarios es, entonces, una parte fundamental de las políticas de prevención de las violencias.

2. La política de control de armas de fuego y desarme

Los programas de desarme integran la -más amplia- política pública de control de armas de fuego y desarme. Esta política, a su vez, es una de las patas de la política de gestión de la conflictividad. Como señala Concaro (2019), la naturaleza y la visión de la política de control de armas y desarme "opera específicamente con el fin de gestionar la conflictividad ligada al ejercicio de la violencia armada. Y lo hace en la visión de que es imposible pensar una sociedad fundada en el 'orden'. Es más, sostiene que es inimaginable una sociedad sin conflictos" (p. 87).

En ese sentido, toda política de seguridad abarca, necesariamente, una política de armas de fuego. Esa política puede estar orientada a permitir una libre circulación y acceso a las armas, con base en una visión individualista de la convivencia social. Esa visión acepta, como último recurso para la resolución de los conflictos sociales, el uso de la violencia, que no es otra cosa que la primacía del más fuerte. Por el contrario, una política de seguridad democrática que busque gestionar la conflictividad y que los conflictos sociales se resuelvan en forma pacífica o con el menor nivel de violencia posible, incorporará una política de estricto control de las armas de fuego. y de progresivo desarme.

Hablamos de una visión de seguridad democrática porque entendemos que la democracia implica, entre otros aspectos, la aceptación del conflicto como un valor intrínseco e incluso deseable de cualquier sociedad plural y heterogénea. No se trata, entonces, de terminar con los conflictos, sobre la base de ideas de un orden que oprima cualquier otredad. En palabras de Binder (2013): "Sostener una visión conflictivista de la sociedad (...) importa señalar la realidad inocultable del conflicto en el proceso social y el rechazo a todo prejuicio sobre el valor del conflicto en sí mismo, como si fuera un elemento negativo, frente al carácter benévolo del orden social. Es impensable una sociedad sin conflicto" (p. 141). Es por eso que, en contraposición a un "paradigma del orden", el autor sostiene una "política de gestión de la conflictividad": "ello no significa dejar de intervenir en los conflictos, sino hacerlo bajo la idea de 'gestión', es decir, una intervención estatal que impida, precisamente, que predomine el más fuerte por ser más fuerte, que triunfe (...) la fuerza pura y el abuso de poder, pero que no se hace en nombre de ningún orden, sino que se funda en la idea misma de evitar la violencia y el abuso de poder" (p. 155).

2. La política de control de armas de fuego v desarme

Concaro explica que la política de control de armas y desarme debe estar compuesta por tres políticas sectoriales regidas por diferentes modelos de implementación y evaluación:

- La política de prevención de la violencia armada, que tiene como fin realizar acciones de promoción de la no violencia para reducir la proliferación de armas de fuego en la sociedad civil y evitar la violencia armada.
- La política de control y fiscalización del mercado legal de armas de fuego, que tiene como fin la puesta en marcha de políticas de registración, control y fiscalización de las personas y materiales controlados, para hacer cumplir la ley, prevenir la comisión de delitos y evitar el desvío del circulante de armas de fuego al mercado ilegal.
- La política de persecución del mercado ilegal de armas de fuego, que tiene como fin impulsar activamente cursos de investigación estratégica del delito como elemento constitutivo de una política criminal en la materia, también en el marco de la acción colaborativa internacional para la reducción del tráfico y la comercialización ilegal de armas de fuego.

Se trata, obviamente, de políticas interrelacionadas, y en las cuales el desarme impacta en forma transversal. En ese sentido, ilustra Concaro que "un Plan de Desarme, por ejemplo, puede actuar como generador de compromisos políticos en los decisores políticos, y garantizar acciones concretas respecto del peligro de la proliferación de armas de fuego en un país, como también puede representar un obstáculo comunitario para el tráfico ilegal de armas de fuego" (2019, p. 95).

Appiolaza (2002), por su parte, explicaba, refiriéndose al primer plan de desarme del país realizado en Mendoza a partir del 2000 (y que, en muchos sentidos, se replicaría luego en el programa nacional), que los objetivos de un plan de desarme son:

- Intervenir económicamente en el mercado negro, regulánolob
- Lograr que haya menos armas disponibles para el delito.
- Recuperar no solo armas de criminales, sino de toda la gente.
- Lograr que haya menos accidentes.
- Relacionar violencia con armas.
- Aumentar la solidaridad comunitaria.

2. La política de control de armas de fuego y desarme

Esta breve contextualización teórica nos permite abordar, a continuación, el surgimiento del Plan Nacional de Desarme en Argentina, tomando como punto de partida el nacimiento de la Red Argentina para el Desarme.

3. El suraimiento de la Red Argentina para el Desarme

La historia del desarme voluntario en Argentina es inescindible del surgimiento de la Red Argentina para el Desarme (RAD). Si bien la preocupación de la sociedad civil por la violencia con armas de fuego tiene una larga historia en nuestro país (Kosovsky, 2006), fue recién en 2004 cuando un conjunto de organizaciones decidimos nuclearnos en una red que nos permitiera aunar esfuerzos

La RAD se caracterizó desde un primer momento por su heterogeneidad, propia de un movimiento que tiene por objetivo incidir sobre un fenómeno multicausal y multidimensional. Por ese motivo, la Red concentró desde organizaciones territoriales a otras especializadas en seguridad y justicia, pasando por familiares de víctimas y fundaciones vinculadas con la educación y la cultura.

En su lanzamiento, que tuvo lugar en el 2004, la Red estuvo integrada por la Fundación Espacios para el Progreso Social, Asociación Civil La Casa del Sur, Asociación Civil La Comuna, Fundación Lebensohn, Asociación para las Políticas Públicas (APP) y por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Sociales v Penales (INECIP). También participaron personalidades diversas: comunicadores como Diego Fucks, o activistas sociales como Lidia Ortiz de Burry, conocida como "la abuela de las armas", quien desde el 2001 había comenzado a canjear armas por alimentos en su ciudad de La Plata. Además, el lanzamiento contó con el apoyo de IANSA (International Action Network on Small Arms), que participó a través de su presidenta Rebecca Peters. (4)

El nacimiento de la RAD tuvo como antecedentes principales las experiencias de Brasil y de la provincia de Mendoza. En el país vecino, se había sancionado en 2003 el "Estatuto de

⁽⁴⁾ Han acompañado el proceso de la RAD de forma permanente otras organizaciones nacionales de la sociedad civil, como 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 Armas (IANSA). A la RAD también pertenecen familiares de víctimas.

3. El surgimiento de la Red Argentina para el Desarme

Desarme", tras un fuerte impulso de distintas organizaciones de la sociedad civil, en un territorio que albergaba la mayor cantidad de muertes con armas de fuego del mundo (Mack, 2011).14 En la provincia cuyana, por su parte, en el 2000 se había implementado la primera campaña del desarme de nuestro país, a nivel local, con el impulso fundamental del entonces viceministro de Seguridad local, Gabriel Conte. (5). De hecho, el acto de lanzamiento de la RAD contó con la presencia de Conte (quien para ese entonces ya era titular de la ONG mendocina "Espacios") y de una representante de la organización brasilera "desarmate.org", Marcia Lisboa.

Tal como surge de las crónicas de ese entonces, desde sus orígenes la RAD tuvo cuatro características, que mantiene vigentes hasta la actualidad:

- a. La interpelación al Estado como responsable principal de las políticas de control de armas de fuego y desarme. Una de los reclamos centrales de la incipiente Red fue la situación del Registro Nacional de Armas (RENAR), que todavía pertenecía al Ministerio de Defensa, y la inexistencia de una política pública de control del mercado legal de armas de fuego y de persecución eficaz de los mercados ilegales. La RAD identificó que el Estado tenía el deber de incluir, dentro de sus políticas de seguridad, un conjunto de acciones eficientes y planificadas para reducir y fiscalizar la circulación de armas de fuego. Este reconocimiento de la responsabilidad estatal, que es en sí mismo una definición política, se mantuvo a lo largo de los años, y se plasmaría, entre otras acciones, en el impulso de la creación de una nueva agencia de control, que finalmente se conseguiría en 2015, con la ley 27.192 de creación de la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMaC).
- b. El reclamo de participación social en el diseño e implementación de esas políticas. La RAD también puso sobre el tablero desde su nacimiento la importancia de que el Estado convoque y haga parte a las organizaciones de la sociedad civil en la formulación y ejecución de esas políticas. Puede leerse en esas primeras proclamas la propuesta al gobierno nacional de crear una "mesa de trabajo abierta a la participación de las organizaciones sociales para evaluar conjuntamente soluciones a la problemática", que luego se cristalizaría en la creación del Consejo

⁽⁵⁾ Ver evaluaciones de esa experiencia en Appiolaza (2001, 2002).

3. El surgimiento de la Red Argentina para el Desarme

Consultivo de las Políticas de Control de Armas de Fuego. incorporado en la ley 26.216 (2006), y que recién está comenzando a concretarse, en términos formales, en 2022 ("Lanzamiento de la Red Argentina para el Desarme", 18/11/2004). Esa participación se identifica no solo como un derecho de la ciudadanía, aplicable a cualquier política pública, sino también como un requisito fundamental para aumentar la efectividad de esas acciones.

- c. El desarme voluntario como eie fundamental. Como se señaló previamente, los planes de entrega voluntaria son una de las partes que integran la más amplia política de control de armas de fuego y desarme. Sin embargo, desde sus comienzos la RAD identificó la potencia del desarme voluntario, no sólo por su incidencia directa en la reducción del circulante de armas de fuego, sino también por su capacidad comunicacional y de concientización. Esto se deriva de su carácter voluntario: si la efectividad de estos planes depende de la voluntad de la sociedad de entregar sus armas, es necesaria la difusión de toda la información que la ciudadanía necesita para tomar consciencia del riesgo que implica tener el arma, entre otras ventajas del desarme.
- d. La reconversión del dolor en construcción social, colectiva v política. La creación de la RAD también tuvo como catalizador la masacre escolar de Carmen de Patagones. ocurrida el 28 de septiembre de 2004, en la cual un adolescente de 15 años ingresó con el arma reglamentaria de su padre (prefecto naval) al Instituto Nº 202 Islas Malvinas y disparó contra sus compañeros y compañeras de aula, hiriendo a cinco y provocando la muerte de otros tres. Si bien las masacres escolares provocadas por las armas de fuego habían estado en el centro del debate internacional tras el estreno del multipremiado documental Bowling for Columbine (2002), la Masacre de Patagones fue un hecho con características sin antecedentes para nuestro país. La reacción de la sociedad civil, que buscó ir más allá de la mera respuesta espasmódica, también forma parte de las características distintivas de la Red Argentina para el Desarme. Surge de un diagnóstico claro: las "masacres" o "tragedias" no son hechos aislados o accidentales, sino formas extremas y más visibles de un fenómeno más cotidiano e invisible, que es la violencia con armas de fuego. Si la masacre de Patagones fue cometida con un arma de fuego que el propio Estado había puesto en manos de

3. El suraimiento de la Red Argentina para el Desarme

un agente público, pudo comprenderse que la responsabilidad por el hecho no era solo del adolescente o de su familia, sino también de un Estado incapaz de controlar el uso de las armas de fuego.

La creación de la Red Argentina para el Desarme tuvo una incidencia inmediata en la política nacional. Un mes después de su creación, el entonces Ministro del Interior, Aníbal Fernández, recibió a la RAD y le manifestó la intención gubernamental de "poner en marcha antes de fin de año un plan nacional de canie de armas". (6) pero la promesa no se cumplió sino hasta unos años después.

Lamentablemente, la necesidad de convertir el dolor en trabajo v esfuerzo por una sociedad menos violenta volvería a aparecer unos meses después con dos crímenes que también forman parte de la historia y la memoria de la Red Argentina para el Desarme, y de la sociedad argentina en general.

El primero de ellos fue el asesinato de Pablo Piccioli, en octubre de 2005. Pablo era un estudiante de 18 años, quien fue asesinado en el marco de una discusión de tránsito por un asesor de una empresa de seguridad privada, que utilizó el arma de fuego que el RENAR le había autorizado a poseer, terminando con la vida de un joven. La familia de Pablo, representada por Dante Piccioli, se involucró inmediatamente en el impulso de políticas para el desarme.

En diciembre de ese año, el Ministro del Interior volvería a reunirse con la RAD, esta vez con la presencia de Dante Piccioli. En esa reunión, el reclamo y la respuesta serían los mismos que un año atrás. Por el lado de las organizaciones, el lanzamiento de un plan de desarme, con participación de la sociedad civil. Por parte del Estado, la promesa de lanzar el plan de desarme, aunque esta vez sin comprometerse a un plazo determinado (7)

Otro hecho que permanece imborrable en nuestras memorias es el asesinato de Alfredo Marcenac, también de 18 años, quien se encontraba caminando por la Avenida Cabildo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuando el asesino

⁽⁶⁾ Cfr "Antes de fin de año, plan de desarme" (La Nación, 07/12/2004) y "Avanza el plan de desarme de la sociedad: entregarían dinero a guienes entreguen sus armas" (Clarín, 06/12/2004).

⁽⁷⁾ Cfr. "El Gobierno promete impulsar un plan nacional de desarme" (La Nación, 10/12/2005) y "El Gobierno se comprometió a trabajar por el desarme de la población" (Infobae, 11/12/2005).

3. El suraimiento de la Red Argentina para el Desarme

Martín Ríos disparó contra un grupo de personas que caminaba por la avenida. Ríos también era legítimo usuario de armas de fuego, y había obtenido esa autorización estatal por parte del RENAR, pese a que el único control psicofísico se lo había realizado un traumatólogo, sin ninguna formación en evaluaciones psicológicas o psiguiátricas. Además, Ríos ya había cometido otros tres hechos de este tipo, contra un colectivo, contra personas en una confitería y contra un tren, sin ninguna consecuencia legal.

Esa evidente vinculación entre el descontrol de las armas de fuego por parte del Estado y el asesinato de Alfredo, llevó a la familia Marcenac -en cabeza de Adrián Marcenac v Mónica Bouyssede, padre y madre de la víctima- a conformar la Asociación Alfredo Marcenac, que pasó a ser parte activa y fundamental de la Red Argentina para el Desarme.

La sinergia entre los distintos actores de la sociedad civil, sumada al peso propio de las tragedias acumuladas, obtuvieron una respuesta por parte del Estado. Tres semanas después del asesinato de Marcenac, la Red Argentina para el Desarme fue recibida por el entonces presidente Néstor Kirchner y presentó un petitorio por una "política integral de control de armas" que incluyera, entre otros aspectos, un plan de desarme, una reforma del entonces RENAR para convertirla en una verdadera agencia de control, y el cumplimiento de la ley 25.938, que desde el 2004 preveía la creación del "Registro Nacional de Armas de Fuego y Materiales Controlados, Secuestrados o Incautados".(8)

Días después, reconociendo la labor de las organizaciones de la sociedad civil que venían trabajando el tema, (9) Kirchner lanzaría una "nueva política de control de armas de fuego", cuyo anuncio central fue el pase del entonces RENAR del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior⁽¹⁰⁾ y su apoyo explícito al desarme. Ese aval se concretaría días después con

⁽⁸⁾ Cfr. "Petitorio contra las armas" (Página 12, 25/07/2006) y "Piden que el Estado contribuya al desarme" (La Nación, 24/07/2006).

⁽⁹⁾ En ese acto del 9 de agosto de 2006, con la presencia de la RAD y otras representaciones de la sociedad civil, Kirchner afirmó: "En nombre de los argentinos agradezco profundamente la tarea que hacen las organizaciones, hay que tener mucho valor espiritual, mucha solidaridad, una alta comprensión espiritual del tema y del problema para poder asumir la tarea de prédica constructiva que ustedes están asumiendo". Discurso completo disponible en: https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24962

⁽¹⁰⁾ Cfr. "Plan para desarmar la inseguridad" (Página 12, 10/08/2006).

3. El surgimiento de la Red Argentina para el Desarme

el envío al Congreso de la Nación del proyecto de ley de emergencia nacional en materia de armas de fuego, que incluía un plan de desarme voluntario. De este modo, comenzaba a cumplirse uno de los principales e incesantes reclamos que la sociedad civil venía haciendo desde hacía dos años.

Además, en esos meses se registraron otros avances. En ese sentido, sostenían Concaro y Olaeta (2011):

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 Desarme, o bien el trabajo llevado a cabo junto al Ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires por la Universidad de San Andrés y Viva Rio, 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 Argentina. (p. 67).

Sin embargo, aclaraban Concaro y Olaeta: "recién con la implementación del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego se sienta el primer paso en la construcción de una agenda nacional en materia de prevención y reducción de la violencia armada" (p. 67).

4. La implementación del Plan Nacional de Desarme

El 20 de diciembre de 2006, el Congreso Nacional sancionó la ley 26.216,(11) que estableció la "emergencia nacional en materia de tenencia, fabricación, importación, exportación, transporte, depósito, almacenamiento, tránsito internacional, registración, donación, comodato y compraventa de armas

⁽¹¹⁾ Para la sanción de la ley, además del proyecto de ley del Poder Ejecutivo, se tuvieron en consideración los proyectos de legisladores nacionales -de diversos partidos-, tales como Spatola Paola R.; Comelli Alicia M.; Iturrieta Miguel A.; Conti Diana B.; García Méndez Emilio; Franco Jorge D.; Giudici Silvana e Irrazábal Juan M., entre otros y otras.

4. La implementación del Plan Nacional de Desarme

de fuego, municiones, explosivos y demás materiales controlados, registrados o no registrados".

La ley también creó el "Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas De Fuego", que permite la entrega voluntaria y anónima de armas de fuego y municiones en puestos de recepción a cambio de un incentivo, para que sean inmediatamente inutilizadas y, luego, destruidas. A esos fines, la norma establecía una amnistía del delito de tenencia ilegal para quienes entregaran sus armas en el marco del Programa. La ley estableció un plazo de 180 días, prorrogables por igual término, que en los hechos se terminaría prorrogando casi sin interrupciones hasta la actualidad. (12)

Por último, la ley dispuso la creación de un "Comité de Coordinación de las Políticas de Control de Armas de Fuego", en el que intervendrían múltiples organismos estatales; y de un "Consejo Consultivo de las Políticas de Control de Armas de Fuego", compuesto por representantes de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, centros académicos o expertos con reconocida trayectoria y experiencia. La inclusión del Consejo Consultivo en la norma buscó dar respuesta al sostenido reclamo de la sociedad civil de participar en el diseño y ejecución de las políticas de control de armas en general, y del desarme, en particular.

La lev fue promulgada en enero de 2007⁽¹³⁾ v. finalmente, se puso en marcha el 10 de julio de 2007. (14) En el acto de lanzamiento, al presentar el plan y la creación del Consejo Consultivo de la sociedad civil, el Ministro del Interior, Aníbal Fernández, señaló:

Este Consejo Consultivo que hemos creado y que realmente de consultivo tiene todo, porque son los que nos aportan las ideas, los que discuten con nosotros la gráfica, los videos, los que analizan con nosotros las situaciones de políticas provincia por provincia son un mon-

⁽¹²⁾ Otro aspecto destacable de la lev fue la prohibición de la fabricación, venta, comercio e importación de réplicas de armas de fuego en todo el país.

⁽¹³⁾ Cfr. "Un desarme que viene demorado" (Página 12, 18/04/2007).

⁽¹⁴⁾ Disposición 246/2007 RENAR, disponible en http://servicios.infoleg. gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/129881/norma.htm. En abril de ese año, la RAD había advertido públicamente su preocupación por la puesta en marcha del plan; ver "Un desarme que viene demorado" (Página 12, 18/04/2007).

4. La implementación del plan nacional de desarme

tón de jóvenes que están acá, que yo les rindo homenaje porque realmente se han colgado el tema solitos, sin ningún apoyo estatal, con esfuerzo, con ganas, para tratar de aportar a lo que les acabo de comentar.⁽¹⁵⁾

El Programa, desde un primer momento, contó con el apoyo e impulso de la sociedad civil. Su comienzo tuvo lugar en Necochea, ciudad natal de Alfredo Marcenac, con la presencia de su familia, acompañada por otras organizaciones de la Red Argentina para el Desarme. (16) Las noticias periodísticas de la época daban cuenta del éxito inmediato del programa, que en sus comienzos alcanzó entre 650(17) y 700(18) armas de fuego entregadas por día.

El temprano éxito del plan no puede dejar de vincularse con el apoyo brindado por la sociedad civil desde un primer momento. La Asociación Alfredo Marcenac participó activa e integralmente de esa puesta en marcha, lanzando su propio "Programa para la promoción del desarme y la paz", una "prueba piloto para tratar la problemática de la violencia con armas de fuego en instituciones educativas de distintos niveles" (Bouyssede, Angelli y Gullota, 2009).

Ese acompañamiento era también a través de su difusión en los medios de comunicación. Según un relevamiento periodístico de noticias digitales sobre la temática realizado por el INECIP en 2007, "la Red Argentina para el Desarme (RAD), fue citada en el 76% de las piezas informativas (PI). Esto indica la fuerte presencia de la RAD en tanto fuente de la prensa argentina y reconocimiento público entre los lectores" (Toro, Darraidou y Godinez Galay, 2008).

5. Resultados del plan de desarme

A 15 años de su implementación, el Programa de Entrega Voluntaria de Armas de fuego mostró un enorme nivel de eficacia. Al mismo tiempo, quedó claro que, como toda política pública, su mera vigencia formal no es suficiente para garantizar su eficacia. Como señalan Concaro y Olaeta (2011): "existen dos datos contundentes para demostrar la eficacia

⁽¹⁵⁾ El discurso completo está disponible en: https://www.casarosada. gob.ar/informacion/archivo/24017-blank- 32652050

⁽¹⁶⁾ Cfr. "Comenzó el canje de armas por dinero" (La Nación, 11/07/2007).

^{(17) &}quot;Devuelven 650 armas de fuego por día para su destrucción" (*La Nación*, 23/07/2007).

^{(18) &}quot;Se bajan las armas" (*Página 12*, 30/07/2007).

5. Resultados del plan de desarme

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".

Durante sus 15 años de vigencia (con interrupciones), el plan logró la entrega voluntaria de 208.483 armas de fuego y 2.091.132 municiones. El número de armas equivale, prácticamente, al total de usuarios de armas de fuego registrados actualmente en la ANMaC con su licencia en regla.

Por su parte, en esta década y media se destruyó un total de 381.650 armas de fuego, esto es, 65 armas diarias: casi el cuádruple de lo que se destruía entre 1993 y 2004. Así y todo, el número de destrucción dista del alcanzado durante la primera etapa del plan, que ascendía a 248 armas diarias

Es por estos y otros números que el Programa recibió el premio Política del Futuro 2013 (Future Policy Award 2013), que otorga Naciones Unidas a través de la Oficina de Asuntos de Desarme (UNODA), el Consejo Mundial del Futuro y la Unión Interparlamentaria. Se trata de una distinción que celebra las soluciones políticas innovadoras para el desarme.

Pero en cuanto se empieza a analizar la evolución temporal de esos números absolutos, queda claro que la eficacia del Programa no es estable. Por el contrario: los números confirman la hipótesis planteada por la RAD desde el momento de su fundación, que vinculaba la eficacia de la política con el margen de participación que tenga la sociedad civil, el nivel de difusión de la medida y el trabajo de concientización que permita potenciar su impacto.

Esta vinculación fue estudiada por Adrián Marcenac en su informe "12 años en las Políticas de armas. Avances y retrocesos" (2016) quien señala:

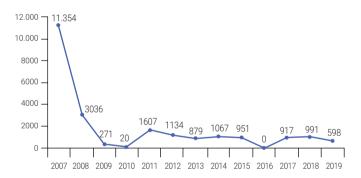
En la primera etapa, por convicción o por demanda social, hubo una importante apertura a la participación ciudadana en las tareas de concientización, de control en los puestos de recepción, en los depósitos transitorios de guarda, en las destrucciones. Se trabajó conjuntamente con los funcionarios y técnicos del RENAR, coordinando, planificando cada una de las tareas requeridas para el funcionamiento del Programa. Fue una clara demostración de que es posible el trabajo conjunto Estado-Ciudadanía cuando existe la decisión política de

5. Resultados del plan de desarme

hacerlo. Lamentablemente a partir de 2009 (junto con la puesta en marcha de la primera renovación del Programa de Entrega), la nueva gestión en la dirección del RENAR, consideró que el programa era una política exclusiva del Ejecutivo Nacional y, en consecuencia, también todo lo relacionado con la difusión y ejecución. Se obturó la posibilidad del trabajo conjunto Estado- Sociedad Civil. A partir de ese momento ésta última fue convocada sólo para refrendar las decisiones que tomaban las nuevas autoridades, sin que se consideraran sus aportes ni la experiencia acumulada en el trabajo territorial que se había realizado. Este corte en la dinámica de trabajo debilitó al Programa. que fue decreciendo en su impacto. (p. 5)

En un informe posterior, la Asociación Alfredo Marcenac reseña el flujo de entrega mensual de armas de fuego en el marco del Programa, desde su implementación hasta el 31 de diciembre de 2019 (19)

Figura 1. Flujo de entrega mensual (total al 31 de diciembre de 2019)



Fuente: Asociación Civil Alfredo Marcenac

> Como se observa, el plan tuvo una efectividad decreciente a lo largo de los años. Si bien durante el primer año era esperable un flujo alto y difícil de sostener en el tiempo, por la fuerza del "efecto novedad", lo cierto es que incluso en 2008 se alcanzó un promedio que más que triplica al de los años siguientes. En esa primera etapa, se entregaban 120 armas por día, promedio que luego se redujo a la mitad (60 armas por día).

> La explicación, señala Marcenac, está dada por un cambio en el método de implementación. Mientras que en los primeros

⁽¹⁹⁾ Los años 2020 y 2021 estuvieron signados por la pandemia, un factor externo que afectó la comparabilidad de la información. Por ley 27.690 (BO, 03/10/2022) se estableció la prórroga del programa hasta el 31/12/2023.

5. Resultados del plan de desarme

años el Estado hizo partícipe a la sociedad civil, planificando en conjunto acciones territoriales y jornadas de sensibilización y concientización, esa mecánica cambió a partir de la primera renovación del Programa, en 2009. A partir de allí, la sociedad civil no volvió a ser convocada como en la primera etapa, y el plan entró en un terreno de parálisis y burocratización que implicaron una menor efectividad del plan.

Los problemas vinculados con la falta de participación de la sociedad civil, y la consecuente caída en la efectividad del Programa, fueron reiterados por lo señalado por la Red Argentina para el Desarme, en diversas ocasiones, a gobiernos de distinto origen político. (20) Tan importante fue esa característica inicial, que el premio otorgado por la ONU. "Future Policy 2013", destacó al plan por haber "demostrado lo que se puede lograr cuando la sociedad civil trabaja en conjunto y en asociación con el gobierno para lograr una transformación social" (World Future Council, 2013).

6. Creación de la ANMaC

La eficacia del plan de desarme está supeditada a la existencia de una agencia nacional de control de armas y desarme fuerte. Un análisis de la participación ciudadana en la historia del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego no puede obviar el enorme paso que significó la sanción de la ley 27.192 de creación de la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMaC).

Si bien una historia de la creación de la ANMaC excede el marco de este documento, no podemos dejar de mencionar que, desde el momento mismo de su fundación, la RAD abogó por la creación de una agencia de control de armas. Así lo reflejaba Kosovsky (2006), miembro fundador de la RAD:

REGLA 2. El árbitro no puede jugar para los "ganadores". Reubicación y reestructuración de la agencia de control de armas (...) La administración del ente de control por los mismos controlados y la obtención de ganancias a partir de esta actividad alimenta un círculo que vicia toda posibilidad de transparencia. La reformulación del

⁽²⁰⁾ A modo de ejemplo, pueden observarse reclamos de ese tenor en notas periodísticas de 2013 ("El Programa de desarme está languideciendo de una muerte lenta. Entrevista a Adrián Marcenac", 05/07/2013) y 2017 ("Prorrogaron por dos años el Plan de Desarme Voluntario", 05/12/2017).

6. Creación de la ANMaC

sistema de financiamiento del RENAR es un punto clave en el cambio de las reglas del juego. Un Estado que pretende disminuir el circulante de armas en la población no puede asociarse con los fabricantes y vendedores de armas para administrar al ente estatal de control del circulante. El RENAR debe contar con una partida propia asignada en el marco del Presupuesto Nacional y los ingresos recibidos por los trámites de registración y contralor deben ser utilizados para financiar campañas de desarme. (p. 70)

Dentro de las múltiples competencias de esa agencia de control que ya empezaba a avizorarse se encontraba, sin dudas, la de impulsar el plan de desarme. Como señalan Concaro y Olaeta (2011), la conversión del plan en una política de estado permanente dependía de diversos 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 prevención" (p. 69).

La creación de la ANMaC pudo lograrse tras varios intentos fallidos, con proyectos presentados por distintos legisladores y legisladoras que, lamentablemente, durante casi una década terminaban cayendo, por decisión política, en saco roto. Finalmente, en 2015, y por unanimidad, el Congreso de la Nación aprobó la ley que creó la ANMaC, con el objetivo de dotar al organismo responsable del control de las armas de fuego en el país de presupuesto propio, fortalecer la capacidad del Estado en el diseño de políticas de control y fiscalización del mercado de armas, y profundizar la política de desarme y prevención de la violencia armada. Este proceso contó con el impulso constante de la sociedad civil, que incluyó una carta abierta con más de 25 organizaciones respaldando e impulsando la aprobación de la ley.(21)

A siete años, seguimos hablando de "sanción de la ley" y no de "implementación", porque creemos que aún faltan muchos pasos para considerar que la ANMaC ha logrado convertirse en la agencia de control que la ley estableció. Para que ese control sea posible, se necesitan partidas presupues-

⁽²¹⁾ Disponible en: https://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-RADpedido-tratamiento.pdf

6. Creación de la ANMaC

tarias suficientes, entre diversas acciones pendientes que va enumeraba Marcenac en su informe de 2016 y que, en gran medida, siquen vigentes.

7. Conclusión

Si la efectividad del Plan de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego se resiente tanto cuando la sociedad civil no es convocada a participar, ¿por qué entonces el Estado se priva de esa participación? ¿Por qué evitaría utilizar -en el buen sentido- las capacidades propias de organizaciones especializadas en la temática, que tienen al desarme en un orden de prioridades más alto y estable que el lógicamente fluctuante vaivén de prioridades de la administración pública? Las respuestas, con base en lo observado en esta década y media, han sido variadas. Desde meras mezquindades o recelos por compartir una cuota de mérito o protagonismo, hasta desconfianza respecto de personas y colectivos que no necesariamente "forman parte" del partido gobernante de turno. Desde sensaciones de omnipotencia hasta, en algunos casos, un temor a una transparencia que pueda dejar a la luz manejos no del todo regulares. En estos 15 años, mucha agua ha pasado bajo el puente. Pero lo cierto es que sobran los motivos para recuperar esa ejemplar sinergia que el Estado y la sociedad civil supieron construir en los comienzos del plan de desarme.

Señalaba INFCIP en 2009.

Es claro que las virtudes de este proceso de gestión asociada entre estado y sociedad civil dependen fundamentalmente de comprometer a las organizaciones con el análisis de alternativas reales. Esto significa demostrar con gestos claros que el Gobierno está dispuesto a compartir poder y que la relación no va a sostenerse en base a asimetrías de información preexistentes. Sólo desde allí se podrá superar el clásico rol del reclamo y trabajar constructiva y sólidamente en propuestas. (pp. 90-91)

A esta altura, no debería tratarse de una cuestión de conveniencia política, de reconocimiento a las capacidades construidas por la sociedad civil o de legitimidad democrática. Hay un motivo mucho más persuasivo: la participación ciudadana en el plan de desarme aumenta su efectividad. En una política en donde la efectividad se traduce en menos

7. Conclusión

armas circulando y, en consecuencia, en menos muertes, seguimos creyendo que el Estado, cuya responsabilidad y protagonismo central respetamos y reclamamos, ya no volverá a hacer oídos sordos a la sociedad civil.

Esperamos que la pronta implementación del Consejo Consultivo pueda ser un primer paso en ese sentido, y seguimos manteniendo ese afán de vivir en una sociedad menos violenta. Un afán que, hace 18 años, nos ha llevado a reunirnos y trabajar durante todo este tiempo por una causa que justifica, por sí sola, un rechazo militante a perder las esperanzas.

Inutilización de las armas de fuego recepcionadas en el marco del PEVAF







Referencias

Alfie, J.; Arduino, I.; Concaro, C.; Porterie, M. S. v Romano, A. (2018). Violencia de género y armas de fuego en Argentina. Fundación Friedrich Ebert. https://inecip.org/wp-content/ uploads/2019/07/Violencia-de-G%C3%A9nero-y-Armas-de-Fuego-1.pdf

"Antes de fin de año, plan de desarme". (7 de diciembre de 2004). La Nación. https://www.lanacion.com.ar/sociedad/ antes-de-fin-de-ano-plan-de-desarme-nid660795/?R=098f6f

Appiolaza, M. (2001). Contra los mitos: un análisis estadístico de armas secuestradas en Mendoza. https://inecip.org/wpcontent/uploads/Appiolazza-Contra-los-mitos.pdf

-----. (2002). Desarme enfocado desde la comunicación. En PNUD, Dimensiones de la violencia. https://es.scribd. com/document/13217203/Desarme-enfocado-desde-la-comunicacion-PNUD-El-Salvador- 2002

"Avanza el plan de desarme de la sociedad: entregarían dinero a guienes entreguen sus armas". (6 de diciembre de 2004). Clarín. https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/avanzaplan-desarmesociedad-entregarian-dinero-entreguen-armas_0_ByZBwTck0Fx.html

Binder, A. (2013). Análisis político criminal. Ad Hoc.

Bouyssede, M.; Angelli, L. y Gullota, P. (2009). Programa para la promoción del desarme y la paz. En INECIP y SweFOR, Notas Preliminares sobre políticas públicas de desarme civil para una estrategia local de seguridad. https://inecip.org/publicaciones/notas- preliminares-sobre-politicas-publicas-de-desarme-civil-para-una-estrategia-local-de-seguridad/Comenzó el canje de armas por dinero. (11 de julio de 2007). La Nación.

Referencias

https://www.lanacion.com.ar/sociedad/comenzo-el-canjede-armas-por-dinero-nid924707/

Concaro. C. (2019). El sentido de la política pública de control de armas y desarme. Revista Pena y Estado (Nueva época), 1. https://www.redparaeldesarme.org/_files/ugd/3fed70_0468 6ac43e5f406c9ba5d279296d115f.pdf

Concaro, C. y Olaeta, H. (2011). Violencia armada y el desarme de la sociedad civil. El caso de la República Argentina. Urvio: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. repositorio. flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3442/3/RFLACSO-04-U10-Concaro.pdf

"Devuelven 650 armas de fuego por día para su destrucción". (23 de julio de 2007). La Nación. https://www.lanacion.com. ar/sociedad/devuelven-650-armas-de-fuego-por-dia-para-sudestruccion-nid928176/

"El Gobierno promete impulsar un plan nacional de desarme". (10 de diciembre de 2005). La Nación. https://www.lanacion. com.ar/sociedad/el-gobierno-promete-impulsar-un-plan-nacional-de-desarme- nid763582/?R=830827

"El Gobierno se comprometió a trabajar por el 'desarme' de la población". (11 de diciembre de 2005). Infobae. https://www. infobae.com/2005/12/11/227332-el-gobierno-se- comprometio-trabajar-el-desarme-la-poblacion/

"El Programa de desarme está languideciendo de una muerte lenta. Entrevista a Adrián Marcenac" (05/07/2013). Agencia Andar. https://www.andaragencia.org/1493/

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales [INECIP]. (2009). La gestión asociada en las políticas de control de armas de fuego. En CIPPEC, Construyendo confianza. Volumen II. Autor. https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1753.pdf.

Kosovsky, D. (2006). El ciudadano sheriff. Capital Intelectual.

"Lanzamiento de la 'Red Argentina para el Desarme". (18 de noviembre de 2004). Diario Judicial. https://www.diariojudicial.com/nota/49281

Mack, D. (2011). Implementación del Estatuto de Desarme en Brasil: Del papel a la práctica. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. https://www.redalyc.org/ pdf/5526/552656554006.pdf

Marcenac, A. (2016). 12 años en las Políticas de armas. Avances y retrocesos. https://www.redparaeldesarme.org/_files/ ugd/3fed70_40475321c2264dfe8fd06b1db36c5eec.pdf

Referencias

Ministerio de Seguridad de la Nación. (2022). Homicidios Dolosos (Sistema de Alerta Temprana - Homicidios Dolosos). https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/reports/Informe Homicidios Dolosos.pdf

Palabras del ministro del interior Aníbal Fernández en el lanzamiento del Plan Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego. (15 de junio de 2007). Casa Rosada presidencia. https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24017blank- 32652050

"Petitorio contra las armas". (25 de julio de 2006). Página 12. https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-70452 -2006-07-25.html

"Piden que el Estado contribuya al desarme". (24 de julio de 2006). La Nación. https://www.lanacion.com.ar/sociedad/ piden-que- el-estado-contribuya-al-desarme-nid825861/

"Plan para desarmar la inseguridad". (10 de agosto de 2006). Página 12. https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-71219-2006-08-10 html

"Prorrogaron por dos años el Plan de Desarme Voluntario". (5 de diciembre de 2017). El auditor. Info. https://elauditor.info/ gestionpublica/prorrogaron-por- dos-anos-el-plan-de-desarme-voluntario a5c9cd7bc1aa4d13d86ae3e8d

Romano, A.; Alfie, J. y Mucci, A. L. (2019). Cuando el macho dispara: armas de fuego y violencia de género en Argentina. En INECIP. https://inecip.org/wp-content/uploads/2020/11/ Cuando-el-macho-dispara.pdf

"Se bajan las armas". (30 de julio de 2007). Página 12. https:// www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-88916-2007-07-30. html

Toro, P. A., Darraidou, V. y Godinez Galay, F. (2008). Relevamiento periodístico sobre el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego. En INECIP. https://inecip.org/wp-content/ uploads/Inecip-Ficha-Relevamiento-Periodistico-Armas.pdf

"Un desarme que viene demorado". (18 de abril de 2007). Página 12. https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-83620-2007-04-18.html

World Future Council. (2013). Future Policy Award 2013: Celebrating the World's best Disarmament Policies. https://www. worldfuturecouncil.org/future-policy-award-2013-celebrating-the-worlds-best- disarmament-policies/