



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Tesis Maestría en Estudios Contemporáneos de América Latina

Armar el desarme.

Estudio comparado de las experiencias en programas de entrega voluntaria de armas de fuego en Argentina y Brasil: desafíos y recomendaciones para su posible implementación en el Uruguay

Mauricio Fabián Vázquez Correa
Tutora: Rafael Paternain

2022

Página de aprobación.

Tutor: Rafael Paternain

Tribunal: Luis Eduardo Morás, Gabriel Tenenbaum Ewig, Gerónimo de Sierra.

Fecha de defensa: viernes 16 de setiembre, 15:00 hs.

A Rocío y nuestra pequeña Azul

“No se puede jugar con la ley de la conservación de la violencia: toda la violencia se paga y, por ejemplo, la violencia estructural ejercida por los mercados financieros, en la forma de despidos, pérdida de seguridad, etc, se ve equiparada, más tarde o más temprano, en forma de suicidios, crimen o delincuencia, adicción a las drogas, alcoholismo, un sin número de pequeños y grandes actos de violencia cotidiana.

Pierre Bourdieu,
Meditaciones Pascalianas.

“La violencia criminal y delincencial interpersonal se da por regla general entre familiares, amigos y vecinos. Cuando se observa aisladamente, sin el beneficio de analizar su lugar en el continuo de los procesos de la violencia invisible y contra el dinámico telón de fondo de los procesos estructurales, parece que está provocada por unos individuos que son unos sociópatas, criminales, o en el mejor de los casos, irresponsables o enfermos”.

Phillipe Bourgois,
Treinta años de retrospectiva etnográfica sobre la violencia en las Américas.

Resumen

Durante la primera década del siglo XXI en América Latina, se llevaron a cabo tres experiencias novedosas para atender la creciente problemática de la violencia armada, que tuvo un exponencial crecimiento durante los años noventa, convirtiendo a la región en la más violenta del mundo.

Si bien las armas de fuego son parte *sine qua non* de dicha problemática, nunca se había puesto el foco en las armas de fuego pequeñas y ligeras adquiridas por civiles como “elementos de defensa”. Sin embargo, principalmente desde ciertas organizaciones sociales y la academia, se comenzó a develar que este tipo de artefactos, más que elementos defensivos constituyen una amenaza, y que su tenencia y porte potencian los efectos devastadores sufridos en la región a causa de las violencias.

En ese sentido, la presente investigación tiene como uno de sus objetivos describir analíticamente el contexto político, social y cultural que transitaron estas experiencias. En concreto, se estudian los procesos para la aplicación de los programas de entrega voluntaria de armas de fuego por parte de la población civil realizados entre el 2000 y 2010 en Argentina y Brasil. A su vez, se desarrolla un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, así como una evaluación de sus resultados e impacto, valiéndose de elementos cuantitativos y cualitativos, para luego realizar un análisis comparado de dichos programas.

Luego se contextualiza la problemática en el Uruguay, presentando datos de la evolución de la violencia armada y el impacto actual de las armas de fuego en la sociedad. Además se realizan una serie de recomendaciones para la aplicación de este tipo de programas en el país, basadas en las tres experiencias analizadas.

Finalizando se expone una serie de consideraciones que problematizan el papel de las armas de fuego en el contexto regional, así como el enfoque de seguridad pública que ha prevalecido, con un fuerte enfoque punitivo acompañado del debilitamiento de los Estados,

sumada a las inseguridades varias, propias de décadas de la aplicación de políticas neoliberales. Asimismo, se da cuenta del significativo potencial de este tipo de programas como parte de una política pública de seguridad humana y convivencia democrática.

Palabras clave: seguridad pública, seguridad democrática, armas pequeñas, armas ligeras, desarme civil voluntario, control de armas de fuego, regulación de armas de fuego, inseguridad, violencias, convivencia, América Latina, Argentina, Brasil, Uruguay.

Summary

During the first decade of the 21st century in Latin America, three innovative experiments were carried out to address the growing problem of armed violence, which grew exponentially during the 1990s, making the region the most violent in the world.

Although firearms are a sine qua non part of this problem, the focus had never been placed on small arms and light weapons acquired by civilians as "defense elements". However, mainly from certain social organizations and academia, it began to be revealed that this type of artifacts, more than defensive elements, constitute a threat, and that their possession and carrying potentiate the devastating effects suffered in the region due to violence.

In this sense, one of the objectives of this research is to describe analytically the political, social and cultural context in which these experiences took place. Specifically, it studies the processes for the implementation of the programs for the voluntary surrender of firearms by the civilian population carried out between 2000 and 2010 in Argentina and Brazil. At the same time, an analysis of strengths, opportunities, weaknesses and threats is developed, as well as an evaluation of their results and impact, using quantitative and qualitative elements, in order to carry out a comparative analysis of these programs.

It then contextualizes the problem in Uruguay, presenting data on the evolution of armed violence and the current impact of firearms on society. In addition, a series of recommendations are made for the implementation of this type of programs in the country, based on the three experiences analyzed.

Finally, a series of considerations are presented that problematize the role of firearms in the regional context, as well as the public security approach that has prevailed, with a strong punitive approach accompanied by the weakening of the States, added to the various insecurities, typical of decades of neoliberal policies. It also shows the significant potential of this type of program as part of a public policy for human security and democratic coexistence.

Key words: public security, democratic security, small arms, light weapons, voluntary civilian disarmament, firearms control, firearms regulation, insecurity, violence, coexistence, Latin America, Argentina, Brazil, Uruguay.

Índice

1. Introducción	9
2. Justificación: pensar el desarme en la región	11
3. Discusión conceptual y contexto: poder, violencias e (in)seguridades varias	13
3.1 Una aproximación al impacto de la violencia armada en América Latina	15
3.2 Adiós juventud: impacto de las armas de fuego en la población joven	16
3.3 Violencia, armas y tráfico ilegal de drogas.	17
4. Objetivos de la investigación	19
4.1 Objetivo general	19
4.2 Objetivos específicos:	19
5. Metodología	20
6. Ideas orientadoras de la investigación	23
7. Análisis descriptivos de casos	24
7.1 ¿Qué es un programa de entrega voluntaria de armas de fuego?	24
7.1.2 Armas pequeñas y ligeras: daño grande y pesado	25
7.2 Argentina por el desarme	26
7.2.1 Neoliberalismo y aumento de la violencia armada	26
7.3 Primera experiencia en desarme voluntario en la ciudad de Mendoza.	27
7.3.1 Armas pequeñas en la mira.	28
7.3.1.2 La iniciativa	30
7.3.1.3 Génesis	30
7.3.1.4 Objetivo general del CAMC	31
7.3.1.5 Objetivos específicos	31
7.3.2 Implementación	32
7.3.3 Destrucción final de las armas	34
7.3.4 Arte para la paz	34
7.3.5 La participación	35
7.3.6 La comunicación para el cambio cultural	36
7.4.1 Fortalezas	37
7.4.5 Impacto	41
7.5 Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego - Registro Nacional de Armas RENAR	43
7.5.1 El tirador de Belgrano	43
7.5.2 Implementación	44
7.5.2.1 Marco legal para el desarme y participación e incidencia de las	

Organizaciones de Sociedad Civil (OSC)	44
7.5.2.2 Campaña de visibilidad	45
7.6 Análisis FODA Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego PNEVAF	46
7.6.1 Fortalezas.	46
7.6.2 Oportunidades.	47
7.6.3 Debilidades	48
7.6.5 Impacto	51
7.7 La experiencia en el Brasil	53
7.7.1 El neoliberalismo de los noventa: caldo de cultivo para el aumento de la violencia armada.	53
7.7.2 Violencia con armas de fuego, un problema con rostro joven	55
7.7.3 Comienzo de la era progresista y cambios de enfoque en políticas sociales	56
7.7.4 Derribar tabúes: la necesidad de cooperar OSC/Estado	57
7.7.5 El Estatuto de Desarmamento	59
7.8 Implementación: características del PEVA efectuado en los años 2004 y 2005	61
7.8.1 Preparando el terreno	61
7.8.2 Las mujeres: aliadas clave	62
7.8.3 El rol de las organizaciones sociales	63
7.8.4 Visibilizar, comunicar y sensibilizar: alianza con artistas y medios de comunicación	64
7.8.5 Medios de entrega de armas, amnistía e incentivo económico	65
7.8.6 Resultados	67
7.8.7 Tipo de armas entregadas	67
7.8.8 El referéndum	68
7.9 Análisis FODA: primer programa de desarme (junio 2004/ noviembre 2005).	69
7.9.1 Fortalezas	69
7.9.2 Oportunidades	70
7.9.3 Debilidades	71
7.9.4 Amenazas	72
7.9.5 Desafíos	73
7.9.6 Impacto	73
8. Análisis comparado	76
8.1 Relacionamiento Estado / OSC	76
8.2 En lo referente a las políticas públicas de seguridad y control de armas	78
8.3 El rol de las organizaciones de sociedad civil	79
8.4 Producción de investigaciones	80
8.5 Campañas de visibilidad y sensibilización	81
8.6 La cooperación internacional.	82

8.7 Análisis comparado de impactos	83
9. Desafíos y recomendaciones: posible implementación de un PEVAF en Uruguay	87
9.1 Contexto	87
9.2 Jóvenes en la mira.	91
9.3 Violencia hacia las mujeres.	93
9.4 Uruguay, un país fuertemente armado	94
9.5 Marco jurídico	96
9.6 ¿Para qué un programa de entrega voluntaria de armas de fuego en Uruguay?	98
9.7 Desafíos para la implementación de un PEVAF en Uruguay	100
9.7.1 Recomendaciones	102
9.7.2 La participación de la sociedad civil.	103
10. Conclusiones finales.	105
Bibliografía	108
Anexos	117
Anexo 1) Gráficos	117
Anexo 2) Figuras	124
Anexo 3) Tablas	126
Anexo 4): marcos legales de los PEVAF.	132
Apéndice	168

1. Introducción

El presente estudio comparado aborda tres experiencias en programas voluntarios de entrega de armas de fuego (PEVAF), en dos países latinoamericanos: Argentina y Brasil. Los tres programas se desarrollaron durante la primera década del siglo XXI, y aunque compartieron un escenario regional geopolítico, económico, social y cultural, cada una de estas experiencias presentó especificidades. Estas, podrán ser vistas en detalle a lo largo del análisis descriptivo que se plantea en el presente estudio, a través de un diálogo interpelante basado en información cuantitativa y cualitativa. Se relevan trayectorias de acciones provenientes de diversos actores tales como las organizaciones de sociedad civil (OSC), gobiernos nacionales y provinciales, ministerios, organismos internacionales, *lobbies* corporativos, medios de comunicación, artistas y activistas sociales entre otros.

En la primera parte de este recorrido se enmarca brevemente, a modo de justificación, la problemática de la seguridad pública en la región latinoamericana, y la importancia de dar lugar a políticas públicas con componentes disruptivos en torno a la seguridad democrática, como ha sido el caso de los PEVAF.

El segundo capítulo presenta un debate conceptual sobre las violencias y el sentimiento de inseguridad, esbozando la argumentación contractualista en la que se basa la potestad de los Estados para ejercer la violencia, así como los límites al control tecnológico de las empresas y la incidencia de las redes sociales, en un escenario de crisis global y un creciente descreimiento en las instituciones públicas, *fake news* y movimientos sociales asociados a las *alt-rights* pro armamentistas.

El tercer capítulo ofrece una perspectiva del impacto de la violencia armada en América Latina, brindando cifras e información en perspectiva comparada con otras regiones del mundo, así como datos relevantes por países y subregiones latinoamericanas. Se hace énfasis en subtemas como narcotráfico, corrupción e impacto de la violencia producida por armas de fuego en las juventudes.

El cuarto capítulo da a conocer el objetivo general y los objetivos específicos de la investigación. Para el quinto capítulo se presenta la metodología aplicada, así como también se exponen las limitaciones metodológicas encontradas. La sexta parte muestra las ideas y motivaciones que han orientado el estudio, así como una serie de pre conclusiones sobre lo que podría estar revelando la investigación al ser concluida.

El séptimo capítulo es el más extenso, en él se caracterizan y describen en profundidad las tres experiencias llevadas a cabo en Argentina y Brasil. En este recorrido, además de hacer un anclaje contextual en materia política, social y económica, se toma como hilo conductor la génesis, implementación, resultados e impacto de los programas de entrega voluntaria de armas de fuego.

En la octava parte se realiza un análisis comparado de las tres experiencias, donde se hace uso principalmente de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas halladas en cada experiencia - vislumbradas a lo largo del capítulo siete - para presentar una serie de conclusiones acerca del impacto general de las experiencias relevadas.

En el capítulo nueve, la investigación hace foco en el contexto de Uruguay, enmarcando al país entre sus dos grandes vecinos, mostrando una serie de datos y acontecimientos que denotan las correlaciones existentes del fenómeno de la violencia armada en los tres países con la región. Así mismo, se presenta someramente el marco jurídico que reglamenta la política de armas de fuego localmente. Luego se analizan las posibles razones para llevar adelante un PEVAF en el contexto uruguayo, así como también se describen los desafíos para su implementación, para luego exponer una serie de recomendaciones a tener en cuenta.

Por último se plantean una serie de conclusiones finales, que retoman algunas de las ideas expuestas en el marco conceptual y en las orientadoras, claro está con la visión posterior al haber transitado el análisis de las experiencias dadas.

2. Justificación: pensar el desarme en la región

Ante la sensación de inseguridad en parte de la población civil, y la percepción de que la delincuencia se ha vuelto “incontrolable” por el Estado, se ha instalado en ciertos sectores de la sociedad la idea de que portando, o teniendo un arma de fuego en el hogar se estará “más protegido”. Este fenómeno, a la vez que forma parte de la llamada “cultura del miedo”, también representaría un combustible para seguir dando continuidad a la misma. En este sentido, son varias las investigaciones que sugieren que una elevada presencia de armas de fuego en la sociedad, puede llevar a un mayor impacto en los porcentajes de homicidios, femicidios y accidentes ocasionados por las mismas (Salamano, Pandolfi, et al: 2013).

Según estimó el estudio *Global Violent Deaths* (2017), para el 2030 se podría evitar la muerte de 1.35 millones de personas en todo el mundo, de las cuales aproximadamente medio millón podrían ser de América Latina y el Caribe¹ (Mc Evoy y Hideg. 2017: 10). Complementando lo anteriormente expuesto, Manuel Eisner, investigador del Centro de Estudios de Violencias del Instituto de Criminología de la Universidad de Cambridge, afirma que:

“... un efectivo estado de derecho, basado en la aplicación legítima de la ley, la protección a las víctimas, sentencias rápidas y justas, castigo moderado y cárceles dignas, es fundamental para la reducción sostenible de la violencia letal” (Eisner. 2015: 1).

Tal es así que, dentro de una lógica de políticas públicas con una visión integradora en materia de seguridad democrática, son identificables algunas iniciativas que cuentan con un carácter disruptivo, al menos desde el plano de la instalación de un marco de debate, dando apertura a un abanico de cuestionamientos sobre un telón crítico más profundo, con un enfoque transversal de derechos humanos. A modo de ejemplo, en la primera década del

¹ Cita textual del inglés: “if states were able to replicate the results of the countries that have been most successful at preventing and controlling violence in their respective world regions, that number could drop to about 408,000—meaning that about 1.35 million lives could be saved between 2017 and 2030. Nearly half a million of those lives could be saved in Latin America and the Caribbean” Claire Mc Evoy and Gergely Hideg (2017), *Global Violent Deaths. Time to decide*. Small Arms Survey. Pág 10.

presente siglo, se desarrollaron acciones que tuvieron por objetivo el control de armas de fuego, el desestímulo para su adquisición, así como su entrega voluntaria, mediante canjes por sumas de dinero o bienes de consumo, para reducir su circulación entre la población civil.

¿Cuáles han sido las principales fortalezas, oportunidades, amenazas y obstáculos para la implementación y desarrollo de estos programas? ¿Han tenido el impacto buscado en términos sanitarios y de seguridad? ¿Cómo ha sido ese impacto?. Estas son algunas de las preguntas que guían el presente trabajo de investigación y serán develadas a lo largo del mismo.

En este marco, es que se analizarán tres referencias regionales en programas de entrega voluntaria de armas de fuego, que pueden dar pautas del proceso de formación, implementación y evaluación considerando un posible desarrollo de este tipo de programas en el Uruguay.

3. Discusión conceptual y contexto: poder, violencias e (in)seguridades varias

La violencia es un fenómeno que afecta a la humanidad desde tiempos inmemoriales. Siendo tratada de distintas formas según el contexto social, cultural e histórico, se ha justificado el poder para ejercerla ya sea bien por el derecho divino, por el derecho natural, por el derecho positivo o bien por una mezcla de cada uno. En la historia occidental, desde la creación de los Estados-Nación post Westfalia, llegamos a las constitución de los Estados modernos, entidades que pasaron a representar “la única fuente del derecho a la violencia” (Weber. 1979: 83). A modo resumido: sería el propio Estado, al cual se llega mediante un determinado “contrato social”², quien detenta el poder legítimo y monopólico para ejercer la violencia³.

Adentrándonos en el siglo XX, el filósofo Walter Benjamin en 1921 planteó que la “fundación de derecho equivale a fundación del poder, y es por ende, un acto de manifestación inmediata de violencia” (Benjamin.1999:16). En un contexto histórico marcado por las secuelas de la Primera Guerra Mundial, así como el surgimiento del nazismo y fascismo, Benjamin consideró que:

“... en lo que concierne a la persona individual como sujeto de derecho, la tendencia actual es de frustrar fines naturales personales en todos los casos en que para satisfacerlos pueda hacerse uso de la violencia” (Benjamin. 1999: 25)

Así mismo, el autor concluyó que “...el derecho considera que la violencia en manos de personas individuales constituye un peligro para el orden legal” (Benjamin. 1999: 26).

En tanto la violencia como fenómeno se manifiesta de distintas formas en la sociedad, el delito ordinario⁴ es el formato más visibilizado, acaparando la crónica roja de la prensa y la industria del entretenimiento. Sin embargo no es la que más se sufre, ya que menos prensa

² Según la teoría *Contractualista*, el Estado se origina mediante un Contrato Social, por el cual los ciudadanos “ceden” el derecho al uso de la fuerza y la violencia, a cambio de que el Estado, que surge como una persona jurídica, garantice la seguridad de las partes contratantes. Entre sus más conocidos exponentes se encuentran Thommas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau.

³ Ahora bien: ¿Cómo se llega a ese contrato social? ¿Cómo se justifica su legitimidad?. Ambos son temas que, por una cuestión práctica, no serán tratados en este trabajo, ya que abordan profundos aspectos pertenecientes a la filosofía del derecho, la sociología, a la propia historia contemporánea, que se tornaría inabarcable para el objetivo de este estudio.

⁴ Por delito “ordinario” se entiende robos, rapiñas, asesinatos, etc.

y debate público existe sobre otras formas de violencia, mucho más sutiles, a decir de Phillipe Bourgois “formas invisibles”. Dentro de estos tipos de violencias, como bien menciona el autor, se encuentran la estructural, la simbólica y la normalizada (Bourgois. 2009: 30). Ahora bien, en buena parte gracias a los medios de comunicación, la industria del entretenimiento y actores políticos, el fenómeno de las violencias, (si bien es mucho más profundo y abarcativo), ha sido asociado mayoritariamente al delito, lo que conforma uno de los aspectos más relevantes en el área de la seguridad pública, lo que a su vez está intrínsecamente ligado a una de sus consecuencias: la inseguridad.

Desde el orden de lo psicosocial, en palabras del sociólogo Gabriel Kessler, la inseguridad se conforma como una “percepción o sentimiento porque expresa una demanda” (Kessler. 2009: 12), luego el autor se pregunta si el “sentimiento de inseguridad es la causa de la creciente demanda de discursos y servicios o es parte del efecto de tal despliegue” (Kessler. 2009:14). Es que ante las demandas hacia el Estado por “más seguridad”, generalmente se obtiene como respuesta un mayor poder de vigilancia, control y represión mediante el accionar policial, e incluso militar, en acompañamiento de un endurecimiento punitivo. Las consecuencias redundan en un aumento de la violencia del Estado, que termina siendo apuntada contra la población menos favorecida en términos socioeconómicos⁵.

En relación a esto, el sociólogo uruguayo Rafael Paternain ubica el sentimiento de inseguridad como una “construcción”, que se genera en el marco de una determinada agenda pública. Paternain sostiene que la misma responde a una “mezcla compleja de motivos”, que a grandes rasgos serían cuatro: 1) asociados a los propios niveles de victimización, 2) a la reproducción simbólica de la inseguridad desde los medios de comunicación, 3) una tercera que podría llamarse “populismo punitivo” o “proselitismo punitivista”, que se apoya en los dos anteriores y es utilizado por actores políticos con fines electoralistas, 4) la crisis de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas

⁵ Este fenómeno también ha sido llamado “criminalización de la pobreza” ya que sobre quienes termina recayendo el peso del aparato del Estado y el poder represivo y punitivo, es sobre la población más sumergida y vulnerada en términos socio-económicos.

responsables de la seguridad y la administración de la justicia⁶ (Paternain. 2012: 16).

Como queda expuesto, el papel de la información y la forma en la que es utilizada a través de los medios, es fundamental en la conformación de la sensación de inseguridad y la percepción de las instituciones democráticas del Estado. Más aún en un mundo globalizado y posmoderno, signado por la inmediatez de la información y las *fake news*, los medios de comunicación tradicionales han perdido protagonismo y ceden terreno a las redes sociales. En ese sentido, en los últimos tiempos se destaca un afloramiento en la *web* de distintos movimientos de la llamada *alt-right*⁷, *libertarians*⁸, movimientos anti-vacunas, populismos de derechas⁹ y otros afines a distintas teorías de la conspiración, algunos de ellos con una fuerte impronta armamentista.

3.1 Una aproximación al impacto de la violencia armada en América Latina

América Latina es la región más violenta del mundo; si bien en ella reside tan sólo el 8 % de la población mundial, concentra casi la tercera parte de los homicidios (33%) (Muggah y Aguirre Tobón. 2018: 2). La violencia en la región se manifiesta de diversas formas, abarcando fenómenos como los conflictos armados que han azotado a países como Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú, hasta las guerras entre cárteles de drogas ilícitas en la región Andina, Centroamérica y México. A esto se le suman otras manifestaciones de violencias que se expanden por toda la región; la delincuencia común, la violencia sexual,

⁶ El último de los motivos enumerados, es clave en la consolidación del sentimiento de inseguridad, ya que la desconfianza en la figura del Estado como entidad protectora, ya sea ante el delito, la violencia o ante otro tipo de inseguridades, instala la idea de que es la ciudadanía la que debe velar por su propia seguridad.

⁷ “Los mismos que un día dicen que Obama pertenece a la raza extraterrestre reptiliana se agarraban hace unos años al revisionismo de David Irving, el historiador británico que afirma que el Holocausto nunca existió. Los foros, las redes sociales, los recovecos de Internet están llenos de extrañas teorías, códigos y puertas secretas”. Así se describe (en parte) en una crónica del Diario El País (edición América) a los Boogaloo Boys, uno de los tantos grupos radicales de la llamada *Alt-Right* que han militado fuertemente por Donald Trump (ex Presidente de EE.UU). Se afirma que los Boogaloo Boys surgieron en un chat de armas de fuego, por lo cual son férreos defensores del armamentismo civil y el derecho a las armas de fuego. Son considerados incluso un movimiento cuasi paramilitar. Ver artículo publicado el 18/07/2020 en la BBC, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53086859>

⁸ En muchos casos quienes se afilian a estos movimientos también reivindican el derecho a la posesión, porte y uso de armas de fuego, como un derecho básico de los individuos para su defensa y libertad frente al delito y la posible “tiranía” de los Estados.

⁹ En ese sentido, el fenómeno del crecimiento en convocatoria y visibilidad en redes sociales de grupos supremacistas blancos y de “derecha alternativa”, se vio fortalecido con la llegada de Donald Trump a la Presidencia de los EE.UU, o de Bolsonaro en Brasil. Un ejemplo es el siguiente artículo publicado por la BBC el 13 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40917188>

la violencia intrafamiliar, el pandillismo, las desapariciones, la justicia por mano propia, la represión de líderes de derechos humanos y los conflictos ambientales (Rettberg. 2020: 4).

Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), en el año 2017 la tasa de homicidios fue de 24,2 por cada 100.000 habitantes. Esto es más de tres veces el promedio del mundo (6,1), más de ocho veces el de Europa (3), más de diez veces el de Asia (2,3) y el doble de África (12,6) (UNODC. 2019: 16). Complementando lo anteriormente expuesto, para el estudio “Tráfico de armas y violencia: De la red global al reto de la seguridad local” (2021), el promedio de homicidios con armas de fuego en el mundo es de 32 %, sin embargo esa proporción asciende al 67 % en Centroamérica; 53 % en Sudamérica, y 51 % en el Caribe (Pérez Ricart, Castillo J, et al. 2021). En el grupo de veinticinco países del mundo en el que las tasas de muertes provocadas por armas de fuego supera el 50 % de los casos, diecisiete son países de la región¹⁰ (McEvoy y Hideg. 2017), a pesar de que en la mayoría de ellos no hay conflictos armados oficialmente declarados¹¹.

Según se estima, más de 2,5 millones de personas fueron asesinadas en Latinoamérica entre 2000 y 2016 (Mugga y Aguirre Tobón. 2018). En el año 2017, la tasa de homicidios de América Central y Sudamérica indicaron guarismos del 25,9 y 24,2 cada 100 mil habitantes respectivamente (UNODC. 2019: 11). América Latina es la única región del mundo donde la tasa de homicidios ha aumentado sostenidamente desde los años noventa (Rettberg. 2020: 3), dando cuenta que a lo largo de la década que abarca del 2006 al 2016, la tasa regional aumentó 3,7% al año, triplicando la tasa de crecimiento poblacional, que fue de 1,1% (Muggah y Aguirre Tobón. 2018).

¹⁰ Ver gráfico N°1 de anexos.

¹¹ Es necesario reconsiderar el concepto de “conflicto armado” convencional. Si tomamos en cuenta la cantidad de personas heridas y muertas debido a la violencia armada en América Latina, y al considerar la suma de estos conflictos - sobre todo de las actividades vinculadas al crimen organizado y la guerra contra las drogas - en realidad nos estaríamos enfrentando a un gran conflicto armado, que trasciende de distintas formas las fronteras de cada país de la región.

3.2 Adiós juventud: impacto de las armas de fuego en la población joven

Las juventudes latinoamericanas son quienes más sufren la violencia armada. En esa misma línea, la socióloga argentina María Alejandra Otamendi ha catalogado este fenómeno como “juvenicidio armado” (Otamendi. 2017). A partir de datos de la Organización Panamericana de la Salud, la experta halló que 14.427 muertes en Latinoamérica, fueron ocasionadas por agresiones con armas de fuego contra jóvenes, resultando en una tasa media de 14,3 por 100 mil para el año 2014. También se revela que el 80% de todos los homicidios contra niñas, niños y adolescentes latinoamericanos de entre 10 a 19 años, fueron cometidos con armas de fuego. La socióloga concluye que la violencia armada afecta especialmente a los varones, con una tasa de 26,5 muertes por agresiones con armas de fuego cada 100 mil habitantes, mientras que en el caso de las mujeres, no se descarta que en su mayoría se trate de feminicidios (Otamendi. 2019: 1). En específico, es en la franja etaria de 15 a 29 años donde más repercute la violencia armada¹². En efecto, la mitad de las víctimas de asesinato en Latinoamérica se encuentran en esa franja etaria (Rettberg. 2020: 6).

A nivel mundial, cuatro países latinoamericanos tienen las tasas de homicidios juveniles más altas: El Salvador (92,3 homicidios por cada 100 mil), Colombia (73,4), Venezuela (64,2) y Guatemala (55,4). Para los jóvenes que viven en entornos de bajos ingresos, se calcula una probabilidad de 1 entre 50 de ser asesinados antes de llegar a los 31 años (Szabó, Garzón, Muggah. 2013: 7).

3.3 Violencia, armas y tráfico ilegal de drogas.

Diversas investigaciones dan cuenta de la correlación existente entre las zonas más afectadas por la violencia armada y los homicidios, con las zonas productoras de drogas ilegales y/o zonas de alto tránsito de la misma (Szabó et al. 2013)¹³. De modo que, dentro

¹² Ver gráfico N° 2 de anexos.

¹³ Los autores lo definen como “el vínculo entre armas, drogas y violencia: una parte fundamental del problema” (Szabó et al. 2013). Pág 5. Disponible online en: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/05/NE-08-Violencia-drogas-y-armas.pdf>

de las variables que explican el porqué América Latina registra mundialmente la tasa más alta de homicidios, (siendo presentada muchas veces como una región de “contexto pacífico” o libre de “conflictos armados”)¹⁴, toma protagonismo el fenómeno del tráfico de estupefacientes y el *pool* de actividades delictivas conectadas a él¹⁵. En ese mismo sentido, desde el Instituto de Investigación para el Desarme de las Naciones Unidas (UNIDIR por sus siglas en inglés) se ha afirmado que:

“La violencia armada en América Latina tiene una relación directa con la presencia cada vez mayor de mercados ilegales. Estos mercados consolidan mecanismos de control territorial y protección no asociados a los organismos del Estado y los gobiernos locales. A esta situación, se añade el incremento de los enfrentamientos con armamento de grueso calibre entre los grupos criminales que luchan por el control territorial y las fuerzas de seguridad estatales”¹⁶.

En la misma línea, se suma la violencia institucional generada por las medidas represivas de los Estados en el marco de la “guerra contra las drogas”¹⁷ (GCD). Un claro ejemplo fue la guerra librada por el Estado mexicano¹⁸ contra los cárteles asentados en regiones y ciudades de ése país¹⁹, o el Plan Colombia de combate al tráfico de drogas ilícitas desarrollado en dicho país sudamericano desde los años noventa. La violencia armada no

¹⁴ Conflictos armados en alusión a guerras como las que se viven en la actualidad en Medio Oriente (Siria, Yemen e Irak), Norte de África (Libia) o Ucrania en Europa.

¹⁵ Álvaro Colom Caballero, ex presidente de Guatemala, declaró en la presentación de los avances del Informe Regional de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, qué: “el 42% de los homicidios en la región están relacionados con el narcotráfico y el narcomenudeo”. Disponible online en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/sociedad/2013/revela-informe-de-la-onu-miedo-en-latinoamerica-946840.html>

¹⁶ Extraído del artículo “Estrategias globales de reducción de la violencia armada en América Latina” de autoría de Lucía Dammert, en la *webpage* de UNIDIR (sin fecha de publicación). Disponible online en: <https://unidir.org/commentary/estrategias-globales-de-reduccion-de-violencia-urbana-en-america-latina-1>

¹⁷ Según datos de la organización Transforming Drug Policy Foundation, solamente en México, en los primeros cinco meses de 2017, 11.155 personas resultaron muertas por hechos violentos relacionados con las drogas. Según la activista Mary Ryder “en el Congreso de México se continúa debatiendo un ley de seguridad que busca expandir y normalizar la presencia de las fuerzas armadas en la seguridad pública, a pesar de que la evidencia es que más que una década de despliegue de las fuerzas armadas para combatir el crimen organizado en el país ha sido ineficaz y contraproducente”. Artículo publicado el 28 de julio de 2017 por *Open Democracy*. Disponible online en: <https://www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/la-legalizaci-n-de-drogas-y-la-paz-van-codo-con-codo/>

¹⁸ “La Universidad de San Diego publica anualmente un informe sobre drogas y violencia en México en base a fuentes informativas abiertas. Bajo la presidencia de Peña Nieto se registró el mayor número de homicidios en la historia reciente de ese país: más de 150.000 personas fueron asesinadas, la mayor parte se le atribuye al narcotráfico y al crimen organizado”. (Ladra. 2021: 26).

¹⁹ En 2007, durante el gobierno de Felipe Calderón (antecesor del Ex Presidente Peña Nieto en la presidencia de México), se le declaró la “guerra al narcotráfico”. Las consecuencias han sido nefastas al momento. Entre los años 2007 y 2013, más de 70.000 personas fueron asesinadas y más de 26.000 desaparecidas a manos de miembros de fuerzas de seguridad. Extraído del artículo publicado el 4 de diciembre de 2013 en la *webpage* de Human Rights Watch. Disponible online en: <http://www.hrw.org/es/news/2013/12/04/la-nefasta-guerra-contra-el-narcotrafico-debe-terminar-de-una-vez-por-todas>

sólo es un problema dentro de las fronteras de México y Colombia, las redes criminales están activadas por toda América Central y también tiene vínculos con países del Cono Sur de América Latina²⁰.

²⁰ Un somero resumen del tema se puede ver en “Un acercamiento al narcotráfico en Uruguay”, artículo publicado por el periodista uruguayo Antonio Ladra donde se hace un breve racconto de la evolución del crimen organizado vinculado al narcotráfico en el país. Artículo disponible online en https://eva.fder.udelar.edu.uy/pluginfile.php/75267/mod_resource/content/1/Un%20acercamiento%20al%20narcotr%C3%A1fico%20en%20Uruguay.pdf

Se puede citar además el atentado del 9 de mayo de 2020 contra la sede de la Brigada Antidrogas en Montevideo y las amenazas a la fiscal Mónica Ferrero, así como su vínculo con lo que parece ser una nueva organización criminal internacional llamada “Primer Cartel Uruguayo” o PCU..

<https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2021/1/hijo-del-contratista-gerardo-arias-fue-condenado-por-amenaza-a-la-fiscal-monica-ferrero/>

4. Objetivos de la investigación

4.1 Objetivo general

Dimensionar y problematizar la implementación y alcance de los programas pioneros de entrega voluntaria de armas de fuego en el contexto regional latinoamericano, específicamente las experiencias de Argentina y Brasil, que se llevaron a cabo entre 2001 y 2009.

4.2 Objetivos específicos:

- Elaborar un análisis descriptivo de experiencias, tomando en cuenta su contexto, proceso de implementación, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.
- Evaluar sus impactos mediante información cualitativa y cuantitativa, tanto a nivel político como comunitario, tomando los reparos pertinentes basados en las especificidades de cada contexto en el que fueron aplicados.
- Realizar un análisis comparado de los casos de estudio teniendo en cuenta las particularidades de cada caso.
- Generar una serie de recomendaciones para su posible aplicación en el contexto del Uruguay, basado en el análisis comparado de los casos analizados.

5. Metodología

La presente investigación constituye un estudio comparado entre tres experiencias llevadas a cabo en dos países distintos durante la primera década del presente siglo. El primer análisis corresponde al programa Canje de Armas por Mejores Condiciones de Vida (CAMC) en la provincia de Mendoza, durante los años 2001 y 2002. Si bien el CAMC tuvo mucho menos armas recolectadas que los otros dos programas analizados, es significativo desde el punto de vista simbólico y disruptivo en la cultura y sociedad de Mendoza y la Argentina, siendo puntapié y referencia para otras experiencias llevadas adelante en la región. Luego se indaga sobre el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego (PNEVAF), específicamente su primera edición entre los años 2007 y 2008²¹. Posteriormente se analiza la experiencia del programa en Brasil, también llamado Campaña de Entrega Voluntaria de Armas (CEVA), donde se presenta una importante experiencia de campo, en el período que abarcó desde mediados del año 2004 a fines del 2005, que involucró a actores tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil.

Realizados los análisis descriptivos de los programas mencionados, se conforma una serie de conclusiones mediante un análisis comparado, que sirven de insumo a la siguiente instancia de construcción de recomendaciones para la aplicación de PEVAF en el contexto del Uruguay²².

En todo el trabajo se tomaron en cuenta las claras diferencias de escala, magnitudes y especificidades de la problemática de la violencia armada, convivencia ciudadana y seguridad en Argentina, Brasil y Uruguay contemplando el contexto social, cultural, político y económico de los escenarios.

²¹ Cabe aclarar que el PNEVAF ha tenido varias reediciones, teniendo en cuenta que su aplicación se aprueba mediante la renovación de una Ley de Emergencia en el Congreso argentino.

²² Al mismo tiempo, en dicho contexto regional, también se consolidó el problema de la inseguridad en la agenda pública del Uruguay. Esto en parte, debido al notorio aumento de los homicidios, principalmente mediante el uso de armas de fuego para la “resolución de conflictos”, que para el año 2013 lo ubicó como principal causa de muertes violentas. Se puede acceder a los datos completos del informe del Observatorio sobre violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior en 2013, en la *webpage* institucional: https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/anual_2013.pdf

La información obtenida se basa en fuentes primarias, secundarias y terciarias. El tipo de información y datos corresponden por un lado al orden de lo cuantitativo, dando reflejo de los posibles impactos de los planes en materia de convivencia y seguridad, así como en su posible incidencia en la reducción de homicidios, personas heridas y delitos cometidos con armas de fuego. Por otro lado, desde el orden de lo cualitativo se identificaron tres informantes calificados, a quienes se les realizó entrevistas mediante videollamadas. Además se visualizaron conferencias y analizaron relatos de entidades y actores que trabajaron en pro de políticas de seguridad democrática, que integraron los PEVAF como una parte del conjunto de iniciativas en este sentido.

5.1 Principales dificultades metodológicas

Sobre la evaluación del impacto, se hace necesario explicar con detenimiento los nudos metodológicos respecto a los criterios comparativos que se presentan. Por lo tanto, la complejidad de los fenómenos sociales, las dificultades metodológicas y falta de solidez de los datos, son algunos de los obstáculos para evaluar el impacto y resultado de los programas. Esto se ve agravado porque la comparabilidad de los datos es bastante problemática debido a variaciones en criterios y procedimientos entre provincias y entre estados, a lo que inclusive las fuentes internacionales tampoco escapan, ya que tienden a agrupar los datos que cada país le suministra, con todos los problemas específicos y virtudes preexistentes de cada uno. Sin embargo hay algunos indicadores básicos que pueden ser tomados en cuenta, como por ejemplo la cantidad de armas y municiones recolectadas, su eficacia puede medirse por la relación entre dicha cantidad con las metas fijadas, o con el número de armas preexistentes, o con el total de la población (Fleitas, 2010: 16).

En lo que refiere a la eficiencia, se puede medir por ejemplo por la relación entre las armas recolectadas y los recursos utilizados en el plan de recolección. De todas maneras, estas cifras por sí solas pueden no significar demasiado, y para tener idea de su real importancia es necesario compararlo contra un estándar. Sin embargo, la evaluación de los resultados se

ve afectada por la ausencia de información fiable y de una línea de base sobre la proliferación de armas (Small Arms Survey. 2002), y a su vez por la poca claridad o carácter equívoco de la información que a veces existe sobre la cantidad y calidad de las armas recolectadas. En ese sentido, William Godnick identifica dos trampas principales a la hora de evaluar los programas de canje voluntario de armas. La primera es que, debido a que estos programas en general son de naturaleza anónima, no hay forma de impedir que alguien fuera del área geográfica designada entregue un arma. En segundo lugar, se desconoce en gran medida el número real de armas ilegales, a pesar de las estimaciones fundamentadas. A esto se suma que existe una amplia variedad de otras políticas, además de los programas de recolección voluntaria de armas, que también tienen un impacto en la proliferación y el uso indebido de armas de fuego (Godnick. 2001: 20)²³.

En lo referente al impacto, Fleitas lo define como los efectos que tienen los resultados del plan (por ejemplo armas recolectadas) sobre la realidad en la que se pretende incidir (Fleitas, 2010: 16), por ejemplo en la prevención y reducción de la violencia y limitación del mercado ilegal de armas. En esa línea, algunos indicadores de un impacto positivo podrían ser la caída de los niveles de homicidio y suicidios en general y con armas de fuego en particular. En referencia al mercado ilegal de armas, uno posible indicador de impacto puede ser el incremento de sus precios ya que estaría señalando mayor escasez (Hughes-Wilson y Wilkinson. 2001).

No obstante, la evaluación del impacto de un plan de recolección de armas es particularmente complejo ya que la violencia o la inseguridad, además de relacionarse con el acceso a las armas de fuego, debe considerar otras múltiples causas interrelacionadas que son muy difíciles de medir, por ejemplo cuestiones socioeconómicas, institucionales o las dinámicas propias del delito en cada ámbito local. Si a lo que se ha mencionado, sumamos que en muchos programas se recolecta solamente una pequeña cantidad de las armas que circulan, se vuelve todavía más compleja la demostración estadística y por ende el efecto del programa. Sin embargo, esto no significa que no exista un impacto.

²³ Godnick, William 2001: *Transforming Attitudes Towards the Tools of Violence: The Arms Exchange Programme in Mendoza, Argentina*, Department of Peace Studies, University of Bradford, 2001

6. Ideas orientadoras de la investigación

A partir de la bibliografía consultada, entrevistas realizadas y en base al análisis preliminar de los casos previamente citados, se desprenden los supuestos que a continuación se describen. Las experiencias descritas son referencias que podrían ser de utilidad a la hora de diseñar programas de entrega voluntaria de armas de fuego en la sociedad del Uruguay. Por lo tanto, brindan pautas que permitiría optimizar las acciones que el Estado debería tomar en materia de políticas de seguridad pública y convivencia. Además, se toma en cuenta que la mayor parte de las armas de fuego con las que se abastece el mercado ilegal en Uruguay, provienen de robos efectuados a hogares, armerías y desvíos de las fuerzas armadas (FLACSO. 2006: 7), se puede considerar que un aumento en su adquisición por parte de la población civil, puede agravar la problemática de violencia armada en la sociedad. Por lo tanto se conforma como necesaria la instrumentación de una política integral, que mediante acciones concretas, contribuya a desestimular la adquisición de armas en los hogares como una “herramienta” de defensa, ya que la experiencia indica que son más efectivas como instrumento de ataque que de defensa (Bandeira. 2012: 5).

Las políticas de aumento de las medidas represivas, que en los hechos significan aumento del poder coercitivo del Estado, aumento de penas y “mano dura” incluso en pequeñas infracciones, están indicando una tendencia a generar más violencia y fragmentación social. El diseño e implementación de políticas de convivencia y seguridad ciudadana inclusiva y participativa, podrían ser los pilares para lograr la mejora de calidad de vida de las personas. No obstante es imprescindible el fortalecimiento democrático de nuestra sociedad. Por lo tanto, pensar este tipo de programas en el marco de un conjunto de políticas públicas que no solo abarque la seguridad en un aspecto policíaco, sino que sean parte integral en los aspectos de la educación, salud, economía, cultura y convivencia, muy probablemente contribuyan a una baja en los homicidios generados con este tipo de armas, mejorando la calidad de vida de la población mediante la reducción de las violencias en su conjunto.

7. Análisis descriptivos de casos

Para comenzar el análisis de casos, en primer lugar es necesario tener algunos conceptos y elementos clave dilucidados. En ese sentido, a continuación se definirán y describirán los distintos tipos de PEVAF, el contexto en el que se aplican, sus características y objetivos. Luego se definirán qué son las armas pequeñas y ligeras, cuales son sus características y porqué significan un gran problema para la convivencia, seguridad y salud de la región latinoamericana.

7.1 ¿Qué es un programa de entrega voluntaria de armas de fuego?

Este tipo de programas o planes, tienen como objetivo directo limitar la disponibilidad y proliferación de armas de fuego, generando y fortaleciendo además una cultura de paz. Uno de los principales impactos en su aplicación exitosa, sería una disminución de la violencia en la sociedad, restringiendo además una de las fuentes del mercado ilegal de armas. En distintas partes del mundo se han llevado a cabo, variando las características de uno y otro debido a la necesidad de adaptarse al contexto social, económico y político en el cual se aplica.

Por ejemplo, existen los programas de desarme que se llevan adelante en un contexto post conflicto bélico, se dirigen a combatientes desmovilizados, buscando prevenir que se reanude el conflicto, pero además que los ex combatientes tampoco pasen a conformar bandas criminales. Por lo tanto se trata de desmovilizar, desarmar y reintegrar a la vida civil a las partes beligerantes en un conflicto civil. Luego se puede hablar de programas de recolección de armas, que se dan mediante la entrega voluntaria de armas de fuego en manos de la población civil en general, como forma de prevenir y reducir la violencia social y criminal, que se vuelve más letal por la fácil disponibilidad de este tipo de armas²⁴.

²⁴Como antecedentes por fuera de América Latina, se deben destacar los planes realizados en la década del 90, en el Reino Unido donde se recolectaron 162.000 armas de puño, y en Australia donde se recibieron 643.726 armas largas semiautomáticas,. Diversos estudios señalan el impacto positivo que habrían tenido en ambos países los planes de recolección, permitiendo bajar los niveles de muertes violentas en general y con armas de fuego en particular. Además en

El último tipo de programas mencionados, es en el que se centrará esta investigación.

7.1.2 Armas pequeñas y ligeras: daño grande y pesado

Las armas pequeñas y ligeras son las grandes responsables de la mayor parte de las muertes violentas y lesiones provocadas en todo el mundo. Según las Naciones Unidas, a nivel global circulan alrededor de mil millones de este tipo de armas, además se estima que las mismas ocasionaron casi un 50 % del total de muertes entre los años 2010 y 2015, lo que representa más de 200.000 al año²⁵. Las armas pequeñas son las destinadas al uso personal, mientras que las armas ligeras son las destinadas al uso de un grupo de personas. Ejemplos de armas pequeñas son los revólveres y pistolas automáticas, los fusiles, las pistolas ametralladoras, los fusiles de asalto y las ametralladoras ligeras.

Según Naciones Unidas, uno de los principales problemas vinculados a las armas pequeñas y ligeras es la facilidad con que se consiguen en muchas regiones del mundo. Desde 2001, dicho organismo internacional viene advirtiendo que este tipo de armas son las "preferidas" en los conflictos actuales, predominantemente internos, ya que "son relativamente baratas, mortíferas, portátiles, fáciles de ocultar, resistentes y tan fáciles de manejar que las han utilizado en los combates niños de tan sólo 10 años" (Naciones Unidas. 2001). En ese mismo sentido, también se advertía sobre la acumulación de armas pequeñas y ligeras, previniendo que "su disponibilidad contribuye a agravar los conflictos, pues aumenta el número de muertos y la duración de la violencia, alienta la búsqueda de soluciones violentas y no pacíficas para las diferencias, y genera un círculo vicioso de inseguridad que, a su vez, se traduce en una demanda y una utilización aún mayores de esas armas" (Naciones Unidas. 2001).

el caso de Australia, luego de su realización no se registraron más masacres o asesinatos masivos (Chapman et al., 2006; Small Arms Survey. 2002).

²⁵ Según declaraciones de Izumi Nakamitsu, Alta Representante de la ONU para asuntos de Desarme, en febrero de 2020. Ver artículo de Naciones Unidas disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/02/1469152>

7.2 Argentina por el desarme

“Es necesario decir que las instituciones argentinas están en una profunda crisis. En estos días el incremento del delito y la violencia, sumado a la falta de efectividad policial (que no ha hecho las necesarias reformas), al descrédito de la Justicia (también poco eficiente) y el fracaso en la rehabilitación de las instituciones penitenciarias, auguran un futuro complicado” (Apiolazza. 2002a: 3).

7.2.1 Neoliberalismo y aumento de la violencia armada

Desde la década del 80 y de forma mucho más pronunciada durante los años 90, Argentina sufrió fuertes cambios estructurales a nivel económico y social, ocasionados por la aplicación de políticas neoliberales²⁶, que contribuyeron a un aumento y consolidación de las desigualdades sociales hacia finales del siglo XX. A los efectos generados por las políticas macroeconómicas, además se suma la instalación, crecimiento y fortalecimiento de actividades vinculadas al narcotráfico²⁷, que en conjunto fueron caldo de cultivo propicio para un notorio aumento de los índices de criminalidad y muertes por armas de fuego, alcanzando un pico máximo en el año 2002²⁸ con 4.402 muertes ocasionadas por armas de fuego (Spinelli, Santoro, Guevel, Alazraqui. 2015: 158), momento coincidente con el punto más crítico de la crisis financiera desatada durante el año anterior. Esta crisis, como bien la define el sociólogo argentino Sebastián P Salvia, “fue un punto de llegada de desequilibrios económicos, conflictos sociales y procesos políticos que se desarrollaron en el período de auge del neoliberalismo en el país” (Salvia. 2014: 109)

Según datos disponibles, en el vecino país los delitos se incrementaron un 154 % desde el año 1991 al 2004 y los suicidios un 60% en el mismo período de tiempo (Fleitas. 2006:

²⁶ Las políticas económicas neoliberales aplicadas en la región forman parte del programa de la Escuela Económica de Chicago, cuyo mentor fue el economista Milton Friedman. Dicha escuela tuvo un papel fundamental en la formación de los equipos económicos durante las dictaduras militares en los años 70 y 80 en el Cono Sur, siendo un claro ejemplo el caso Chileno durante la dictadura de Augusto Pinochet. Los economistas adherentes a las ideas de Friedman fueron llamados por sus críticos como los “Chicago Boys”.

²⁷ En el continente sudamericano, se desarrolló una modalidad de *outsourcing* en la producción de cocaína, en gran parte debido al Plan Colombia y el combate a los precursores en la fabricación de esta sustancia, lo que llevó a que parte del proceso del producto final se trasladara a la Argentina, siendo a la vez el Cono Sur un lugar de salida del producto hacia Europa: <https://bit.ly/3LedyTI>

²⁸ Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) “Informe Anual de Estadísticas Policiales Año 2003” e informe sin título sobre el año 2004, www.jus.gov.ar (5-10-2005)

11). Especificando las muertes por accidentes con armas de fuego, se incrementaron en un 82% entre el año 1991 y el 2004, la proporción del uso de armas de fuego en los homicidios creció del 49% al 78% entre 1991 y 1997 y el uso de armas de fuego en robos pasó de un 40 % en 1995 a un 71% en 2003 en la Ciudad de Buenos Aires (Fleitas. 2006: 11).

El número de delitos creció exponencialmente acompañado del incremento del uso de armas de fuego para su realización²⁹. En las grandes urbes este fenómeno es mucho mayor, mientras que los delitos cometidos en la ciudad de Buenos Aires, duplicaron al resto del país³⁰. El porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego en la Ciudad de Buenos Aires aumentó exponencialmente junto a la proporción de robos efectuados con ellas. A nivel provincial, dicha proporción creció del 59% en 1995 al 68% en 1997³¹. A su vez, se duplicó el porcentaje de heridas causadas por armas de fuego en todos los siniestros informados a compañías de seguro, cuya cifra creció del 0,5% en 1996 al 1,05% en 2003. Es significativo también que en la Argentina hayan aumentado un 80% las muertes por accidentes con armas de fuego de 1991 al 2004, de 103 víctimas a 187, esto puede ser interpretado como un indicio o *proxy* de la mayor proliferación y uso de armas en general³² (Fleitas. 2006: 11-30)

7.3 Primera experiencia en desarme voluntario en la ciudad de Mendoza.

El plan “Canje de Armas por Mejores Condiciones” (CAMC) en la ciudad argentina de Mendoza, fue un claro ejemplo de cómo con la intervención de un Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, puede lograr un impacto social que movilice a la opinión pública sobre la problemática de la tenencia y uso de este tipo de armas en la comunidad, además de revisar el impacto en el área de seguridad y salud pública. Este plan tuvo la característica particular de ser uno de los pioneros en desarrollarse sin haber mediado un conflicto armado previo, (tal como guerras o guerrillas). Sin embargo lo que sí existía era

²⁹ Ver gráfico N° 3 de anexos 1.

³⁰ Ver gráfico N° 4 de anexos 1.

³¹ Dirección Nacional de Política Criminal DNPC “Encuestas de victimización”, op. cit

³² Organización mundial de la Salud OMS y Ministerio de Salud de Argentina. Esto supone que ante más armas y uso intensivo de las mismas, más accidentes son ocasionados por su uso.

un contexto de aumento de criminalidad, accidentes o resolución de conflictos interpersonales con la utilización de este tipo de armas. Según informes de la Dirección de Planeamiento Estratégico del Ministerio de Justicia, la armas de fuego eran utilizadas en un 80 % de los homicidios en Mendoza, unas 900 personas fueron asesinadas entre 1991 y el año 2000 con este tipo de armas, el 90 % de las víctimas eran hombres y solamente el 10 % de esas muertes fueron cometidas en robos o violaciones, el 90 % restante fueron cometidas en peleas interpersonales, suicidios y accidentes (Apiolazza. 2001: 2). No obstante, tal y como se ha expuesto en el marco teórico del presente estudio en referencia a la “sensación de inseguridad”, el aumento de los índices de criminalidad era exponencialmente mayor en el imaginario de la población. Según las encuestas de victimización llevadas a cabo en la Gran Mendoza por esos años, mostraron una brecha gigantesca entre las víctimas reales de los delitos y los que creen que serán víctimas en cualquier momento.

7.3.1 Armas pequeñas en la mira.

Una de las características de esta primera iniciativa fue apuntar a la recolección de armas pequeñas, como revólveres hasta el calibre el 32 y pistolas calibre 25. Uno de los argumentos más comunes de los detractores del programa era que “este tipo de armas no eran las utilizadas para delinquir” (Apiolazza. 2001: 2). Sin embargo se constata que sobre 2876 armas incautadas entre agosto de 1992 y julio de 2001³³, (las cuales estaban en custodia del depósito de armas de la policía de Mendoza), las más utilizadas en los delitos cometidos eran revólveres y pistolas de pequeño calibre. Además, durante muchos años este tipo de armas se podían adquirir sin mayores exigencias, y fueron promocionadas como “herramientas de defensa”³⁴ (Apiolazza. 2001: 9). Otro dato relevante que arrojó el estudio fue que un 73,88 % de esas armas pequeñas utilizadas para cometer delitos eran de fabricación nacional argentina.

³³ La información fue extraída de las planillas de entrega confeccionadas por el Poder Judicial, donde se consigna calibre, marca, número de serie y tipo de arma.

³⁴ Ver figura N° 1 del Anexo 1.

Las armas de fuego en cuestión eran adquiridas por no más de 50 dólares, y el trámite posterior a la compra solamente era mediante un registro policial, por lo que según Apiolazza, este perfil “choca” con la idea que frecuentemente se tiene sobre las armas usadas por la delincuencia, las que serían de “mayor poder” o de más “difícil acceso”. Además, los delitos más frecuentes cometidos con armas de fuego eran sobre todo pequeños robos (Apiolazza. 2001: 9). Dentro de las conclusiones que arrojó el estudio, también se constató que, en relación con los homicidios (por causa conocida), sólo una porción mínima se producían después de un robo (28%), agresión en la vía pública (10%) o violación (4%). Una parte mayor era producto de riñas o discusiones (30%), peleas entre patotas (4%), violencia basada en género³⁵ (4%) u otro conflicto (10%). Por lo tanto, se demostró que la mayor parte de los homicidios se llevaban a cabo en conflictos interpersonales, los cuales fueron cometidos con armas de fuego pequeñas y ligeras, las que en muchos casos la gente adquiere como herramienta de defensa, pero que sin embargo, terminan potenciando los efectos de la violencia³⁶.

Otro dato importante es que la enorme mayoría de las armas utilizadas para cometer delitos, provienen del mercado legal y son las más accesibles, o sea que fueron elaboradas en una fábrica legal y vendidas en una armería registrada. Sin embargo, luego terminaron en el mercado ilegal como herramientas delictivas. Por lo tanto aquí se cuestiona si realmente existe un “abismo” entre las armas que utiliza la “gente honesta” y las que utilizan los “delincuentes”, ya que en realidad se trata de las mismas armas. Es importante destacar además que en el caso de Mendoza, las armas que representaban mayor peligro eran las de fabricación nacional, ya que como se mencionó, fueron las de mayor presencia en las incautaciones; así como la existencia de una importante suma de armas pequeñas sin registrar en manos de la sociedad, en riesgo de ser usadas para actos delictivos, por lo tanto se entendió que era necesario llevar a cabo acciones para sacarlas de circulación.

³⁵ El autor en la publicación le llama “problemas pasionales”.

³⁶ Es importante señalar un detalle no menor mencionado por Apiolazza sobre “potenciar los efectos de la violencia”, ya que lo que está indicando en sí mismo, es que las armas de fuego aumentan la letalidad de la violencia. Aunque uno de los argumentos típicos de quienes son críticos a los planes de desarme, es que “quien quiera matar a alguien lo hace con arma o sin ella”. Lo innegable aquí es que las armas de fuego están concebidas para matar y son las herramientas más efectivas para este fin, por lo tanto las posibilidades de sobrevivir a un ataque perpetrado con estas son mucho menores que con otro tipo de arma o herramienta utilizada para hacer daño.

7.3.1.2 La iniciativa

“¿Por qué ocuparnos de un tema tan grande cuando sufrimos cosas terribles en nuestros barrios de Mendoza por acción de las armas? Porque estas armas pequeñas son las que matan a la gente todos los días. Tal vez las de mayor porte causen más sensación en los medios de comunicación, pero son las armas de puño las que, en nuestro conglomerado urbano al igual que en ciudades de los países más diversos, ponen en jaque la vida de ciudadanos comunes, de integrantes de bandas o de víctimas de delitos”

Gabriel Conte³⁷

7.3.1.3 Génesis

Si bien se desarrolló durante los años 2000, 2001 y 2002, los orígenes del programa de Canje de armas por Mejores Condiciones³⁸ (CAMC) se remontan al año 1998, cuando en la provincia de Mendoza se llevó a cabo una reforma policial respaldada por las organizaciones de sociedad civil (OSC). El CAMC se implementó básicamente con fondos del Estado, ya que no se tenían antecedentes de cooperación internacional en este tipo de acciones.

En entrevista realizada para la presente investigación, el activista pro desarme, Gabriel Conte³⁹, afirmó que en ese momento “... era muy difícil desestructurar a la policía, sacar los elementos mafiosos, modernizarla (...) fue una movida muy grande que involucró a todos los partidos políticos, por primera vez. Veníamos de huelgas policiales, policías involucrados en crímenes, gatillo fácil, resabios de todo lo que fue la dictadura”. El entrevistado aquí pone énfasis en uno de los actores clave para las políticas de seguridad pública: la policía. En esta institución se hace necesaria la profesionalidad, confiabilidad y eficacia. Como se ha mencionado con anterioridad, ante la percepción de que la policía no es confiable, una parte de la población puede verse seducida ante la posibilidad de adquirir un arma para “defensa” personal y de sus bienes.

³⁷ CONTE, Gabriel, *El desarme ciudadano*, diario Los Andes, 1 de agosto del 2001, Mendoza, Argentina.

³⁸ Para la implementación del Plan de Canje de Armas fue necesaria una ley, que cubriera aspectos legales para su desarrollo. La ley es la 6.809, del 9 de agosto del 2000, aprobada por el Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza. Disponible en: <http://www.sajj.gob.ar/LPM0006809>

³⁹ Gabriel Conte es un reconocido periodista mendocino, creador del Plan Canje de Armas, como subsecretario de Relaciones con la Comunidad en el Ministerio de Justicia y Seguridad en el año 2000.

Otro de los puntos importantes que Conte destacó es la integralidad de la política pública en la que esté asentada el programa, es decir, para que el plan no quede en una acción aislada, sino que esté enmarcada en un ecosistema de medidas interrelacionadas entre sí. En ese sentido, el entrevistado declaró que: “... sacar las armas, por sí solo, no es un plan (...) generar un plan como luego se generó en muchos lugares del mundo, en algunos con nuestro asesoramiento, indican que los planes por sí solos no tienen sentido, tienen que involucrar cuestiones que tengan que ver con la salud, con la cultura, con la seguridad, con la reforma de las instituciones de seguridad, desde mi punto de vista tiene que ser integral. No sirve sacarle las armas a la sociedad sin eso, porque por ejemplo le puede servir para “renovar stock”, sacarse las armas viejas de encima solamente. Tiene que venir con campañas de concientización, tiene que acompañar la educación indudablemente, y hay que involucrar a las OSC siempre”.

7.3.1.4 Objetivo general del CAMC⁴⁰

Reducción de la disponibilidad y uso de armas como estrategia de prevención de la violencia y el delito. El CAMC estuvo claramente orientado a las armas pequeñas, llamadas de uso civil y uso condicional, según la legislación argentina.

7.3.1.5 Objetivos específicos⁴¹

Los objetivos específicos planteados en el documento de proyecto fueron (CAMC, 2000)

- Elevar el precio de las armas de fuego en el mercado negro
- Reducir el número de armas disponibles para actos criminales
- Prevenir la proliferación de armas de fuego;
- Reducir el número de muertes, accidentes y lesiones
- Reforzar la asociación y reflexión sobre las armas y la violencia;

⁴⁰ Extraído de: Apiolazza, Martín (2009), *Evaluación de proyectos de prevención social de la violencia y el delito en Argentina*. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Pág 13.

⁴¹ Ídem 39.

- Incrementar la solidaridad comunitaria que permita desarrollar programas complementarios para beneficiar la seguridad pública.

7.3.2 Implementación

Como ya se ha mencionado, el programa de desarme surge en el marco de una batería de programas de convivencia ciudadana, que dio especial relevancia además al área de salud pública, poniendo énfasis en darle un enfoque sanitario, haciendo hincapié en las vidas perdidas y personas lesionadas que generan las armas de fuego. En un comienzo, la iniciativa estuvo enfocada en niños de las escuelas de Mendoza, llevando a cabo un programa de canje de juguetes bélicos por juguetes lúdicos o plantines de árboles, en el que participaron unos 6000 escolares⁴² (Godnick. 2001: 13). Al momento del canje, “... se les entregaba a cada alumno un “papelito” para pegar en la heladera, con un 0800, un número gratuito, para que los padres consultaran en caso de que quisieran participar en una entrega voluntaria de armas, o sea que quisieran sacarse armas de encima”, detalló Conte.

La primera etapa del Plan Canje fue muy breve, podría decirse que experimental, en base al relato del entrevistado, que según comentó, dado el éxito de esa primera experiencia “se nos acabaron los recursos en 3 días”. Los recursos dados a cambio de las armas, consistieron en la entrega de tickets canjeables por alimentos frescos en comercios de barrio de la ciudad de Mendoza. Conte aclara que “era un sistema de tickets que ya existía en el gobierno”. Por lo tanto, no hubo que implementar un mecanismo especial. Había gente que necesitaba los recursos, buscaba un arma y la entregaba con absoluta confidencialidad, ya que estaba amparada por la Ley 6.809. El arma se inutilizaba en el momento de la entrega, para luego ser destruída. Se registraba en un acta, había una comisión de personas que la recibía anónimamente, no quedaba registrada la persona que la entregaba. Luego se le daba el ticket, que también era anónimo. Eso, según destaca Conte, “generó una cuestión muy positiva en algunos municipios, porque por ejemplo, en

⁴² “In short the violent toy turn-in campaign reached a sizeable public that included 6,000 children, their teachers, parents and families”. Godnick, W.H. (2001) *Transforming attitudes towards the tools of violence: The Arms Exchange Programme in Mendoza, Argentina*. Bradford: University of Bradford, Department of Peace Studies. Peace studies papers: Fourth series: Working paper, No. 3.

un municipio de 10 mil habitantes el 1 % de las personas entregó sus armas, porque necesitaban los tickets, y generó en un momento económico muy malo, una expectativa en los comerciantes”. De este modo, continúa Conte, “se creó una corriente a favor de la medida y se fue construyendo en el imaginario social, un plan mucho más importante que el programa que teníamos, que era solo para que la gente participara”.

Durante la primera etapa del CAMC, que comenzó a finales del año 2000, se recolectaron 287 armas⁴³ y 1715 municiones, triplicando las expectativas que tenían los organizadores (Ministerio de Justicia y Seguridad y organizaciones sociales). La segunda etapa comenzó en abril del 2001 y tuvo que extenderse por demanda de la gente hasta finales de mayo, rescatando 2.281 armas y 6.547 municiones. El canje de armas se llevó a cabo mediante dos modalidades:

- 1) Recolección domiciliaria. Esta modalidad se aplicó principalmente en la primera etapa. Una comisión integrada por funcionarios del Ministerio de Seguridad, policías y miembros de organizaciones de la sociedad civil, visitaban las casas donde debían recoger las armas, en horario y lugar previamente pactado con las personas que querían canjearlas.
- 2) Recolección en puntos fijos. Para la segunda etapa, con la experiencia de la primera etapa, se pudo definir puntos fijos de recolección de armas, en sedes de organizaciones sociales o municipios. Allí se realizaba el canje. También funcionaba una comisión observadora de funcionarios, policías y ONG's.

El alcance geográfico del CAMC fue en toda la provincia de Mendoza, con acciones puntuales en cada uno de sus departamentos. En cuanto al procedimiento de entrega e inutilización de las armas de fuego canjeadas, se inutilizaban al momento de la entrega, previamente a la destrucción final, mediante un golpe de martillo. Se registraba en un acta, había una comisión de personas que la recibía anónimamente, por lo que no quedaba registro de la persona que la entregaba. Luego se le daba el ticket de canje por mercadería para consumo del hogar en pequeños comercios locales, o también se daban pases para

⁴³ Entre escopetas, carabinas, revólveres y pistolas.

asistir a la liga local de fútbol por un año. Los tickets también eran de carácter anónimo y la cifra canjeable variaba entre los 50 a 100 dólares. Sobre el beneficio dado a las personas por la entrega de las armas de fuego, el entrevistado alegó que siempre estuvieron en contra de que se diera dinero en efectivo.

7.3.3 Destrucción final de las armas

La primera destrucción pública de armas de fuego recolectadas, se llevó a cabo en enero de 2001⁴⁴, luego de finalizada la primera etapa del programa. Estas armas fueron inutilizadas por medio de una prensa hidráulica. Cabe señalar que no solo se recolectaron y destruyeron las armas entregadas por la gente en el plan de canje, sino que se sumaron las decomisadas por la policía y además, algunas armas que pertenecieron a la dictadura militar argentina, en los años 70. Las jornadas de destrucción de armas se repitieron en agosto y noviembre de 2002. Fueron llevadas a cabo a la vista del público y medios de comunicación. En total se destruyeron 5266 armas y 8262 municiones. En forma previa se hizo una verificación por parte de una comisión formada por ONG's locales e internacionales, prensa y encargados de certificar el proceso. La cooperación internacional estuvo presente en este punto, con la asistencia técnica y el monitoreo de la destrucción. Las Naciones Unidas costearon la refacción del depósito de las armas recolectadas y decomisadas, así como su posterior destrucción.

7.3.4 Arte para la paz

Con algunas de las armas destruidas se llevaron a cabo obras de arte, a cargo de la escultora Eliana Molinelli y de un equipo de estudiantes de la Universidad Nacional de Cuyo. En una entrevista dada por la escultora, manifestó haberse percatado de la trascendencia que podía dar una intervención artística, “cambiar un arma destinada a matar, a destruir, en un objeto que simbólicamente estaba diciendo ¡no!, siendo un testimonio

⁴⁴ Ver artículo periodístico sobre el evento, publicado en el portal El Litoral, 5/01/2001. Disponible online en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2001/01/05/informaciongeneral/INFO-04.html>

objetual y simbólico para la humanidad”⁴⁵. En ese sentido, Gabriel Conte también agrega que las armas de fuego “destruidas y puestas en una obra de arte, tienen otra energía. Simbolizan, comunicacionalmente dicen mucho, le llaman la atención a la sociedad sobre lo que está haciendo, hacia dónde va la sociedad. Por lo tanto desde el principio pensamos que después de destruidas, las armas tenían que formar parte de un monumento”⁴⁶. Cabe mencionar que la mayor de las obras realizadas con las armas inutilizadas, fue emplazada en la ciudad de Mendoza. Lamentablemente al poco tiempo fue vandalizada y de ella se extrajeron unas 30. Por este hecho la escultura tuvo que ser retirada del lugar, generando una fuerte polémica. Los organizadores fueron acusados públicamente de “irresponsables”, y se denunció que algunas de esas armas terminaron nuevamente en el circuito delictivo, aunque como ya se ha mencionado, habían sido inutilizadas previamente.

7.3.5 La participación

Otro de los puntos a destacar ha sido la implicancia de la participación de la ciudadanía en la antesala y también durante el programa. De la entrevista, Conte destaca que lo usual era propiciar foros vecinales como forma de generar diagnósticos e involucrar a la gente, “... generamos una serie de medidas, alrededor de 20 programas que tenían que ver con la participación ciudadana, mediación social y comunitaria, mediación vecinal para los pequeños problemas de los barrios, programas para vincular a la policía con el rock, cosa que cuando hubiera un recital no se vengaran de los jóvenes por ser felices, no violencia en el fútbol, como 20 programas en los que la gente de distintos niveles, jóvenes, jubilados, se iban involucrando por primera vez. Es así, por eso mismo quiero destacar que era parte de un plan que incluía otras cosas”.

Dentro de los actores claves convocados a participar en el programa fueron identificados por el entrevistado los siguientes: cámaras de comercio, clubes deportivos, centros culturales, ONG’s, gremios de empresarios, sindicatos, estudiantes, iglesias de distintos

⁴⁵ Eliana Molinelli entrevistada en el documental “Desarmados”, de Gaspar Gómez, 2001. Disponible online en: <https://www.youtube.com/watch?v=NU8pPhmOE5o&t=740s>

⁴⁶ Gabriel Conte, entrevistado en el documental “Desarmados”, de Gaspar Gómez, 2001. Disponible online en: <https://www.youtube.com/watch?v=NU8pPhmOE5o&t=740s>

credos y medios de comunicación⁴⁷.

7.3.6 La comunicación para el cambio cultural

Este componente ha sido de vital importancia, por la transversalidad que conlleva a lo largo y ancho de todo el programa. Se debe tener en cuenta que el programa en sí tiene dos componentes: a) la sensibilización, b) la recolección y destrucción de armas. Pero claro está que para lograr la recolección de estas, es necesario generar un contexto a través de la comunicación. Por lo tanto llegar a la comunidad por medios propios, pero además, captar la atención, convencer y amplificar la llegada por los medios de comunicación masivos, resultó todo un desafío. Recordemos que a comienzos del presente siglo, todavía no existían redes sociales como *Facebook*, *Whatsapp*, *Instagram* o *Twitter*, por lo que el acceso a la masividad era aún más limitado.

El primer paso fue detallar claramente los objetivos, fundamentos, forma de implementación y un background con un detalle de otras experiencias similares en el mundo. El especialista norteamericano en programas de desarme William Godnick⁴⁸, al respecto de este componente del programa manifestó que:

“El triple soporte del gobierno local, los medios y los ciudadanos, es crucial para el éxito de los programas destinados a promover la seguridad ciudadana. En este punto el mayor desafío para el Ministerio de Justicia y Seguridad y para el coordinador del Programa, fue convencer a la comunidad que aprobara y participara del plan. Desde el principio fueron conscientes de que el resultado no sería desarmar a los delincuentes, sino que el verdadero objetivo estaba en lograr un cambio cultural y de actitud acerca del rol de las armas en la sociedad. Por este motivo, la campaña educativa fue tan importante como el canje propiamente dicho. Con el objetivo de convocar al público y participar, se montó una campaña multimedia que la experiencia en comunicación de los responsables facilitó”. (Godnick, 2001)⁴⁹

⁴⁷ Aunque no fue nombrado específicamente en el momento de la enumeración, de la entrevista también se desprende el papel jugado por los medios de comunicación, que resultaron de vital importancia a la hora de difundir las acciones del programa de entrega voluntaria de armas.

⁴⁸ William Godnick se desempeñaba como especialista del Programa sobre Seguridad y Desarrollo (SAND) del Monterey Institute of International Studies.

⁴⁹ Declaraciones de William Godnick, realizadas en una ponencia presentada en el International Workshop on Small Arms Demand Reduction, organizado por el Project Ploughshares en Toronto (Canadá) entre el 14 y el 17 de marzo del 2001.

Dentro de las principales acciones referidas a la visibilidad del programa se pueden enlistar las siguientes:

- Número gratuito y anónimo: se dispuso de un número para acceder a información y detalles para la entrega de armas del programa.
- Involucramiento permanente de la prensa en la difusión del problema de las armas y las acciones de desarme.
- Publicidad centrada en los peligros de las armas de fuego sobre niños.
- Sitio web con información del programa.
- Alianza con organizaciones no gubernamentales, grupos vecinales que participaban en las instancias preventivas del sistema de seguridad pública, liga de fútbol e iglesias.
- Campaña de entrega de juguetes violentos en las escuelas a cambio de libros y plantas.
- Jornadas de reflexión sobre la violencia y la cultura de paz en escuelas.

Tal como lo refiere Martín Apiolazza:

“...no era probable que un esfuerzo de recolección voluntaria de armas llevara a la entrega de las mismas de parte de criminales (...) la verdadera meta era influenciar un cambio en la cultura y las actitudes hacia el rol de las armas en la sociedad. En este contexto, la campaña de educación pública se volvió igualmente importante como el programa de entrega de armas” (Apiolazza. 2009: 14)

Ahora bien, superadas las instancias de debate y comunicación, el mayor desafío fue obtener resultados satisfactorios a la hora de recolectar armas y municiones.

7.4 Análisis FODA del plan Canje de Armas por Mejores Condiciones

7.4.1 Fortalezas

Como se mencionó con anterioridad, el plan Canje de Armas por Mejores Condiciones contó con el apoyo del gobierno provincial. Es importante señalar aquí lo siguiente: ningún programa con estas características, que implique armas de fuego, puede ser llevado a cabo

sin apoyo del Estado. Sería una ilegalidad con consecuencias penales. Ahora bien, hecha la aclaración es importante destacar la voluntad política del gobierno mendocino⁵⁰ en ese entonces.

La modernización del sistema de seguridad pública, donde se comprende además la modernización y profesionalización de la policía, paso previo al programa de desarme, colaboró en el desarrollo e implementación del CAMC. Fruto de lo mencionado con anterioridad se destaca que, a pesar de haber sido un programa sin precedentes en el mundo, en poco tiempo logró coordinar y establecer alianzas interagenciales con las áreas policiales (seguridad en el proceso), educación (campañas de sensibilización), municipios (apoyo logístico) y desarrollo humano (asignación de recursos sociales utilizados como estímulo a los que entregaban sus armas) (Apiolazza. 2009:14). Por otra parte, también se contó con el involucramiento de organizaciones sociales de base, así como apoyo de centros culturales o la Universidad Nacional de Cuyo. Además se logró incidir positivamente en medios de comunicación, involucrándoles de forma permanente en la difusión de los problemas generados por las armas, así como el desarrollo y resultados de la campaña.

En referencia a lo jurídico, se generó un debate legislativo donde plantearon las posibles transgresiones a las normas legales que implicaría un programa de entrega voluntaria de armas. Los estudios de los asesores ministeriales fundamentaron las posibilidades de aplicación. El trabajo estuvo acompañado por consultas a magistrados de la Justicia de instrucción y a especialistas en legislación de armas para lograr la implementación del programa, por lo que en primera instancia se tuvo que legislar para crear un andamiaje legal al CAMC. Mediante la Ley provincial N° 6.809⁵¹, del 9 de agosto del 2000, que fue aprobada por el Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza, se pudo dar garantías legales a las personas que fueron a canjear sus armas de fuego y legitimar legalmente el programa.

⁵⁰ El gobernador de la Provincia de Mendoza en ese entonces era Roberto Iglesias, (aliancista), como se destaca en la prensa local, además se contó con el apoyo de los principales referentes de los partidos políticos provinciales, quienes dieron su apoyo para la reforma policial que acuñó el programa de CAMC y mantuvieron el tema seguridad como "una política de Estado". Ver artículo publicado en el portal El Litoral, publicado el 5/1/2001, disponible online en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2001/01/05/informaciongeneral/INFO-04.html>

⁵¹ Texto de la Ley Provincial N° 6.809 disponible online en: <http://www.sajj.gob.ar/LPM0006809>

7.4.2 Oportunidades

El precedente que marcó el programa CAMC fue visto con atención en el resto del país, e incluso captó la atención desde otros países de la región, que lo tomaron como referencia para desarrollar este tipo de programas. En ese sentido, acerca de las repercusiones locales del programa, Gabriel Conte comenta lo siguiente: “Lo que pasó en la Argentina, fue que lo propusimos a todas las provincias. Como tuvo mucha difusión a nivel nacional, nos consultaron 23 provincias de las 25 que componen la Argentina”. A su vez, se generó un fuerte movimiento en las organizaciones de sociedad civil, que fue el germen para la conformación en 2004 de la Red Argentina para el Desarme (RAD)⁵², organización que jugó un papel fundamental en el impulso al posterior programa de desarme voluntario desarrollado a nivel nacional por el Gobierno Federal a través de la Ley de Emergencia Nacional de Armas de Fuego (Nº 26.216)⁵³ y además fundamental en la incidencia para la creación de la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC).

7.4.3 Debilidades

La falta de experiencia previa en un programa de entrega voluntaria de armas de fuego mediante canje, tuvo contravenciones a nivel jurídico en una primera instancia, además de evidenciar la falta de previsión logística para la recolección y depósito de las armas de fuego recolectadas. De lo aportado por testimonios y fuentes en esta investigación, se denota que buena parte de lo realizado fue improvisado a medida que se iba desarrollando el programa. Un claro ejemplo fue el citado robo de armas del monumento emplazado en la Ciudad de Mendoza, del que se extrajeron piezas de armas previamente inutilizadas. En referencia a esto, la experta en programas de desarme voluntario Lucía Consoli⁵⁴ fue muy crítica con el programa mendocino, considerándolo como una “ilegalidad”, que no cumplió con la normativa vigente ni proporcionó un listado de las armas que se obtuvieron. “El

⁵² La web con más información sobre la RAD está disponible en: <https://www.redparaeldesarme.org/>

⁵³ Ver Ley 26.216 sancionada el 20 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124097/norma.htm>

⁵⁴ Coordinadora Regional para América Latina y Caribe del Proyecto de armas de United Nations on Drugs and Crime (UNODC), ex coordinadora técnica y logística del Registro Nacional de Armas (RENAR).. Entrevistada para el presente estudio.

Estado estaba ausente en ese momento, por lo que no hubo un trabajo en conjunto” enfatizó la experta.

Cabe reiterar que en 2001 Argentina presidida por Fernando de la Rúa, vivió una de las peores crisis financieras de la historia, en un gobierno que no concluyó, dejando al país en una profunda crisis institucional. Consoli también afirmó que “... hubo roles desvirtuados de las OSC, que equivocan sus roles y en la buena voluntad rozan con la ilegalidad. Los inconvenientes surgen cuando las OSC confunden el rol de exigir y marcar el contrapunto, auditando y exigiendo acompañar, por un rol de ejecutor tomando el lugar que le corresponde al Estado”. Para Consoli, no se puede respaldar el plan de Mendoza, “... no es un ejemplo a seguir”, sobre todo porque a su criterio, hubo poca coordinación con el gobierno federal, y el gobierno provincial fue bastante laxo en los controles sobre el programa.

En ese sentido, la experta argentina también advirtió sobre el desvío de armas, y que algunas de las que se usaron para construir “obras de arte”, se tomaron piezas que fueron utilizadas para construir armas “caseras o tumberas” que ingresaron al circuito delictivo. Reiteró que fue una “atrocidad jurídica y técnica, pero al menos encendió la mecha de los planes de desarme”. Así mismo, Consoli matizó que “... la voluntad de quienes llevaron adelante el PEVAF de Mendoza fue enorme”, pero sin embargo “... técnicamente fue un desastre”. A pesar de esto, lo destacó como un “puntapié” para los planes de desarme que le antecedieron.

7.4.4 Amenazas

Según dejan claro fuentes de prensa, la bibliografía así como los entrevistados, antes de iniciado el programa ya encontraba fuertes resistencias, sobre todo desde ciertos sectores políticos, así como formadores de opinión y personas involucradas al mundo de las armas de fuego. En los meses previos, la propuesta gubernamental de extraer armas de la sociedad dejando de lado los métodos tradicionales (allanamientos por ejemplo), evitando así la judicialización del tema, despertó reacciones de todo tipo. Polemizaron quienes

defienden la intervención activa de las fuerzas de seguridad como única posibilidad, contra los que entienden que el Plan Canje es una alternativa más para la prevención de los delitos y los accidentes (Apiolazza. 2002b: 2).

Dentro de las resistencias Gabriel Conte también reconoció como el “principal problema” al descrédito: “No hay que tener descrédito. Charlando con mucha gente que practica tiro, ellos se pusieron totalmente en contra nuestro”. Como recomendación para lidiar con este tipo de resistencias, Conte aconsejó poner énfasis en el trabajo previo al lanzamiento del programa “... a la desconfianza hay que vencerla antes, no durante, hay que hablar con todos los sectores a que apunta (...) me tocó a mí hablar personalmente en todo el país con los clubes de tiro, y bueno, en muchos casos estaban “emperrados” y tenían razón en muchas cosas, hay que escucharse antes, no durante, porque cuando estás en el baile, es muy difícil. Antes había que entender su filosofía y que ellos entendieran la nuestra”.

Otro punto crucial, que además marcó el cierre del programa, fue el contexto político - institucional - social - económico desfavorable. La crisis antes mencionada en la que se sumergió Argentina en 2001, provocó que la continuidad del programa se viera afectada. Por lo tanto el CAMC no pudo ser replicado en años posteriores y el impacto a nivel de seguridad, educación y salud pública se vio bastante distorsionado por las condiciones críticas en las que cayó el país.

7.4.5 Impacto

“Las polémicas que disparó el programa de recolección permitieron cristalizar posiciones antagónicas -incluso dentro del mismo Estado- a la hora de entender el problema de la seguridad ciudadana y las formas de abordarlo” (Apiolazza, 2002a: 5)

A pesar de las vicisitudes jurídicas y logísticas mencionadas, el programa implementado por el Ministerio de Justicia y Seguridad de Mendoza fue sumamente importante ya que dio pie a iniciativas posteriores como la designación del primer civil como director del registro provincial de armas y seguridad privada. En ese sentido, como también aclara

Gabriel Conte, fue muy importante el cambio en materia de control de armas y arsenales. Según el entrevistado, hubo importantes avances, tales como la reformulación de áreas que controlan las armas de fuego y la reestructura e informatización de los depósitos de arsenales. Otro aspecto clave fue la trazabilidad de las armas de fuego que caían en manos de la policía y la justicia, "... nos dimos cuenta que por ejemplo, las armas que caían en poder de la justicia, o de los policías, eran reintroducidas al mercado ilegal por la policía o por los jueces. Porque los arsenales no tenían ningún tipo de protocolo de protección ni de destrucción. Se hicieron los primeros estudios de diagnóstico, con universidades e instituciones, de modo tal de estudiar qué pasa con las armas. Descubrimos que teníamos un arsenal en medio de la ciudad de Mendoza, que en todas las provincias los arsenales carecían de protocolos de funcionamiento". Por lo tanto, otro punto importante es la informatización y análisis de todas las armas confiscadas por las autoridades (Godnick, 2006).

El programa recolectó 2.568 armas y 6.600 municiones (Apiolazza, 2002c). En la evaluación realizada por el experto estadounidense William Godnick, se indica que representaron aproximadamente el 2,5 por ciento de todas las armas legales e ilegales circulando en Mendoza en ese entonces, estimadas en unas 95 mil (80 mil legalmente registradas y 15 mil armas ilegales). Por lo tanto, las armas recuperadas representarían el 15 por ciento de las armas ilegales que el Ministerio de Seguridad estimó estaban circulando en Mendoza (Godnick, Conte, Apiolazza. 2003: 22) También se desarrolló un programa anual de destrucción de armas bajo custodia estatal, realizando mejoras físicas a la infraestructura de las bodegas de armas. Otra medida fue la prohibición de la venta de armas de réplica. Conjuntamente se desarrolló una política sobre la presencia de armas en las escuelas.

Se trabajó desde un principio sabiendo que el plan no iba a tener como resultado el desarme de los delincuentes, sino que buscaba un cambio cultural para el rol de las armas de fuego en la sociedad. Pero además se puede demostrar el éxito del plan con los datos oficiales de la Dirección de Planeamiento Estratégico del Ministerio de Seguridad de la Provincia, que mostraron que entre el 2001 y el 2002 hubo una disminución del 18% de los

asesinatos con armas de fuego. Antes del CAMC la ocurrencia de homicidios con armas de fuego era de un 80 %, sin embargo luego del 2002 el guarismo pasó a ser de un 62 % de los casos registrados (Bandeira, Bourgeois, 2005: 108).

Por último, el CAMC puede considerarse como un impulsor para la concreción en noviembre de 2004, de una red de organizaciones de la sociedad civil dedicada al tema de desarme y seguridad democrática, denominada Red Argentina para el Desarme (RAD).

7.5 Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego - Registro Nacional de Armas RENAR

“Una sociedad que usa armas es una sociedad que está dispuesta a matar”

Mónica Bouysede⁵⁵

7.5.1 El tirador de Belgrano

Buenos Aires, Capital Federal, barrio de Belgrano. El 6 de junio de 2006 a las 16.45 horas, en Avenida Cabildo entre las calles La Pampa y José Hernández, un hombre que según testigos, de manera bastante tranquila, saca un arma y comienza a disparar a los transeúntes. Realiza 13 disparos en una zona con mucho tránsito de vehículos y personas, hiriendo a varias de ellas y asesinando de 3 balazos a Alfredo Marcenac, un joven de 18 años oriundo de la ciudad de Necochea, estudiante de kinesiología. El asesino es Martín Ríos, de 26 años de edad, que en ese entonces vivía con su familia. Ríos mostraba un perfil psicológico que no le hubiera permitido ser poseedor y portador de armas, sin embargo tenía la tenencia legal. Se podría haber prevenido. Tenía registradas a su nombre 2 armas de fuego⁵⁶.

⁵⁵ Activista para la paz y el desarme, socióloga, madre de Alfredo Marcenac, adolescente que fue asesinado en 2006 en plena zona comercial de Buenos Aires por un usuario de armas de fuego.

⁵⁶Por sus particularidades, el caso Marcenac fue un punto de inflexión para lo que vendría luego, pero la opinión pública argentina ya había sido conmocionada anteriormente por el asesinato a mansalva del joven Pablo Piccioli con motivo de la discusión en un peaje de una ruta en octubre de 2005 y por la muerte de 3 alumnos de un colegio, a manos de su compañero en la ciudad de Carmen de Patagones en el mes de septiembre de 2004.

Esta tragedia generó una gran conmoción a nivel de la opinión pública, organizaciones sociales y medios de comunicación, determinando el accionar del propio Presidente de la Nación⁵⁷, recibiendo los reclamos y propuestas de las propias organizaciones sociales. Luego de algunos días del suceso, se lanzó en Casa de Gobierno las “Nuevas políticas de Control de Armas”, que entre otras cuestiones, dispuso el traslado del Registro Nacional de Armas de la órbita del Ministerio de Defensa al de Justicia.

7.5.2 Implementación

7.5.2.1 Marco legal para el desarme y participación e incidencia de las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC)

Finalmente el 20 de diciembre de 2006 se logró aprobar la Ley 26.216 de Emergencia sobre Armas de Fuego⁵⁸. El proceso previo, se destaca por la intensa actividad de participación de las OSC en correcciones y ajustes de los borradores del proyecto de Ley. Las capacidades en conocimiento técnico, así como en la incidencia en la opinión pública demostrada por las ONG's, (al menos las nucleadas en la RAD), fueron clave para el éxito del proyecto⁵⁹. Al mismo tiempo fue de suma importancia el respaldo del gobierno nacional, destacándose las nuevas autoridades del RENAR, así como también diferentes líderes parlamentarios, lo cual permitió ir sorteando distintos obstáculos, como parte del esfuerzo de fortalecer el diseño y promoción del programa (Fleitas, 2010: 22).

En líneas generales, la Ley 26.216 dispuso los siguientes lineamientos:

- Lanzamiento del “Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego ”
- Prohibición del comercio de réplicas de armas de fuego.

⁵⁷Durante ese período (2003 - 2007) fue Presidente de la Argentina Néstor Kirchner, proveniente del Frente para la Victoria.

⁵⁸ Versión online disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124097/norma.htm>

⁵⁹ Por ejemplo, la Asociación Para Públicas organizó en diciembre de 2006 una Conferencia y un Taller internacional, con participación de expertos de Australia, Brasil y Sudáfrica, y con funcionarios argentinos, que permitieron intercambiar experiencias y extraer lecciones útiles para el plan.

- Establecimiento de la obligación de la Policía Federal, Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas de efectuar un nuevo inventario de sus arsenales y de enviar trimestralmente un informe de carácter público al Congreso sobre las armas que han sido perdidas o desviadas de sus arsenales.
- Creación de un Comité interagencial de Coordinación de Políticas de Control de Armas de Fuego junto con un Consejo Consultivo de la sociedad civil.

Un dato importante a mencionar es que según estimaciones, la cantidad de armas de fuego que había en Argentina antes del comienzo del Programa, rondaba entre 1,5 y 2,2 millones (APP, 2007; DerGhougassian et al, 2007)

7.5.2.2 Campaña de visibilidad

Estuvo principalmente conformada por pauta en televisión, prensa y cartelería en vía pública. El spot audiovisual de la campaña tenía la siguiente premisa:

“En Argentina, 9 personas por día mueren a causa de un disparo. Seis de esas muertes se dan entre conocidos o familiares en situaciones que se podrían haber evitado. Una sociedad sin armas es una sociedad más segura”⁶⁰.

Al igual que en el programa mendocino, también se abrió un 0800 para recibir consultas y brindar información a la ciudadanía acerca del programa. Los medios de comunicación también jugaron un rol importante, a la hora de difundir el programa⁶¹. Se generaron además debates públicos en distintos medios, lo que aumentó su visibilidad. La importancia de la campaña publicitaria en el éxito del programa fue clave. Por ejemplo, en dos experimentos involuntarios en la Municipalidad de Morón, en un período del plan de recolección no se pudo coordinar la campaña de publicidad local. Sin embargo en la siguiente ocasión, que sí lo hicieron, se duplicó la entrega de armas. Otro caso fue en la

⁶⁰ Spot oficial de la campaña de RENAR, Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas. Disponible online en: <https://www.youtube.com/watch?v=7esHiwbK0Sc>

⁶¹ Los medios de prensa locales jugaron un papel fundamental, difundiendo el programa en cada lugar que el RENAR implementó la campaña. Ver nota de prensa por lanzamiento de campaña en 2007 en Ciudad de Bahía Blanca (Provincia de Buenos Aires), disponible online en: <https://www.youtube.com/watch?v=Sj906KaERF4>

sede central del RENAR, donde estaban superados por el éxito del programa y el nivel de asistencia del público, entonces se redujo la publicidad en los medios masivos, y descendió la entrega de armas (Fleitas. 2010: 14).

El PNEVAF consistió en la entrega voluntaria y anónima de armas de fuego y municiones a cambio de un incentivo, en puestos de recepción donde eran inutilizadas de forma inmediata a vista del público (mediante una presa hidráulica), para luego ser destruidas totalmente en una metalúrgica. El programa fue llevado a cabo por el Poder Ejecutivo Nacional, dando un término de ciento ochenta días para su realización, con posibilidad de prorrogarlo. En la Ley se contempló el anonimato en la entrega, así como la amnistía del delito de tenencia de armas para los que las entregaran. Asimismo se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de dictar las normas que fueren necesarias para establecer la modalidad de pago del incentivo, y los procedimientos del plan. En dicha reglamentación, se determinaron los precios a pagar por las armas que iban de 100 a 450 pesos (aproximadamente entre 33 y 150 dólares), y entre 0,05 y 0,10 centavos por cada munición. El gasto total de este primer período del programa para el pago de los incentivos económicos fue de unos US\$ 4,6 millones según el RENAR.

7.6 Análisis FODA Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego PNEVAF

7.6.1 Fortalezas.

El respaldo del gobierno y las nuevas autoridades del RENAR así como de líderes parlamentarios, fue fundamental para sortear obstáculos. Asimismo, las capacidades técnicas y de incidencia de las OSC de la RAD, así como otros aliados, fueron clave para la génesis del PNEVAF desde el aspecto jurídico, en el diseño y corrección de la Ley 26.216, su aprobación en el Parlamento, hasta la implementación del programa y la contribución a su visibilidad en la agenda pública.

La campaña pública de visibilidad también dio buenos resultados, destacándose el debate y noticias en medios de comunicación, que tuvieron un particular impacto. De la experiencia

previa de los programas de Mendoza y Brasil, la experta argentina Lucía Consoli⁶², afirmó que se mejoraron aspectos de logística, inutilización, almacenamiento y destrucción final de las armas de fuego recolectadas: “Argentina tomó el plan de Brasil como referencia y lo mejoró. Se observó el plan de Brasil, el de Mendoza y se generaron procesos y protocolos internos para evitar los desvíos en el programa del RENAR”.

Otra característica positiva del PNEVAF fue la importante participación de todos los sectores sociales, incluyendo bajos y medios-bajos. Por ejemplo, conforme a una encuesta realizada en la municipalidad de Morón, un 30% de quienes entregaban sus armas, tenían sólo estudios primarios o primarios incompletos, y un 24% estudios secundarios incompletos - lo cual tiende a indicar también niveles de ingresos – (APP. 2007). Esta participación puede haberse visto facilitada por la modalidad de cobro y por un mayor valor en términos relativos de lo pagado en el programa (Fleitas. 2010).

7.6.2 Oportunidades.

La posibilidad de fortalecer la participación y cooperación de las organizaciones de la sociedad civil junto con las nuevas autoridades del RENAR en el trabajo activo en el diseño de los detalles del programa, así como en su promoción fue positivo. Estos factores fueron clave para la implementación de esta política pública a escala nacional. En ese sentido, las organizaciones también facilitaron la coordinación con otras agencias y jurisdicciones, en particular porque hubo dificultades debido a conflictos entre las jurisdicciones involucradas.

En marzo del año 2007 se comenzó a desarrollar un Programa Educativo de concientización para el Desarme y la construcción de la Paz. En el programa se combinaron tres perspectivas: la educación para la paz, la construcción de ciudadanía y la promoción de los derechos de niñas, niños y jóvenes como grupo especialmente vulnerable al problema de la violencia. A partir de esta experiencia, la Asociación Alfredo Marcenac

⁶² Entrevista realizada para el presente trabajo.

⁶³, impulsó una Cátedra Abierta en la Unidad de Enseñanza Universitaria de Quequén, dependiente de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, un espacio académico para promover acciones de investigación, formación y capacitación sobre diferentes temas. Desde la Cátedra Abierta se elaboró una “Guía didáctica para tratar el desarme y la construcción de la paz” en espacios educativos y comunitarios.

7.6.3 Debilidades

A diferencia del programa mendocino, los eventos y acciones directas de concientización o con el sistema educativo, en la primera etapa de PNEVAF fueron limitados, así como tampoco hubo una participación activa ni de figuras “famosas”, ni tampoco la participación de organizaciones sociales vinculadas con diferentes iglesias. A su vez, la campaña de concientización tuvo diferencias significativas dependiendo del grado de compromiso de cada localidad. Esto parece confirmarse en una de las críticas surgidas de la entrevista a Gabriel Conte, respecto al sesgo político partidario que luego tomó el Programa Nacional, el entrevistado afirmó que “... se hizo en determinados lugares, no se le puso demasiado “onda”, se hizo con municipios afines, con militantes afines, por lo tanto el resto de los partidos políticos desconfió. Yo aspiro a que todos se pongan de acuerdo, y no es utópico, cuando lo hicimos en Mendoza se pusieron todos de acuerdo, se discutió la legislación y todo lo demás”⁶⁴.

Además, en el desarrollo de la primera etapa del programa (2007-2008) se hizo notar la falta de recursos humanos y logísticos suficientes. En consecuencia, fue limitada la cantidad de municipios en los que fue llevado a cabo, y en ocasiones el plazo fue muy breve. A pesar de las limitaciones mencionadas, hubo resistencia a delegar o descentralizar el plan. Hubo una excepción a esto, en el caso de la Provincia de Córdoba, donde las autoridades provinciales también se hicieron cargo de la implementación, multiplicando los puestos de recepción e incluso ofreciendo un incentivo adicional, todo ello monitoreado

⁶³ Unos meses después de la tragedia de Belgrano, los padres de Alfredo Marcenac, con un grupo de jóvenes y adultos de Necochea y Quequén, fundaron la Asociación Civil Alfredo Marcenac, cuyo lema es “prevenir para no lamentar”, con los objetivos de: 1) Promover el Desarme de la Sociedad Civil y la resolución pacífica de los conflictos. 2) Educar para la paz, la solidaridad colectiva y la inclusión social.

⁶⁴ Entrevista realizada para el presente trabajo.

por el RENAR. Sin embargo, por alguna razón esta experiencia no pudo ser repetida en otras jurisdicciones (Fleitas, 2010: 25). El proyecto mostró una gran disparidad en su aplicación, según la provincia y ciudad⁶⁵.

Se pudo observar que en las jurisdicciones donde se concentran los recursos y la población, como la Ciudad de Buenos Aires, las tasas de recolección fueron más elevadas, lo mismo aplicó a Tucumán (también tiene una alta densidad de población), luego estuvo Santa Fe (donde su municipio capital lideró el plan), y Córdoba (donde se descentralizó la implementación). Todo esto señala la importancia que tuvo el grado de descentralización y de participación de los gobiernos locales en el menor o mayor éxito del plan (Fleitas, 2010: 23).

7.6.4 Amenazas

La fuerte presión ejercida por el lobby de armeros se hizo sentir, sobre todo en la antesala de la aprobación de la Ley 26.216. Como mencionó Gabriel Conte, en la etapa de aprobación legislativa del Proyecto de Ley: “En el congreso, fue tanto el furor, que se presentaron 70 proyectos de desarme, eso garantizaba que ninguno se pusiera en práctica. Atomizaron de proyectos para que ninguno saliera, fue una estrategia del lobby de venta de armas”⁶⁶.

Otra amenaza latente, que fuera marcada en la génesis de la Ley 26.216, estando presente desde los inicios del Programa Nacional, era la dependencia económica y administrativa del RENAR en manos del lobby armero. Como denunció la RAD en reiteradas ocasiones, el RENAR era financiado por la emisión de licencias y autorizaciones para usuarios de armas de fuego, y tenía un sistema de administración tercerizado en manos de AYCACIP⁶⁷, organización que nuclea a los productores y comerciantes de armas del país. El tiempo demostró que los temores tenían fundamento, y en un comunicado del mes de enero de

⁶⁵ Ver gráfico N° 5 de Anexo 1.

⁶⁶ Entrevista a Gabriel Conte, realizada para la presente investigación.

⁶⁷ Asociación de Industriales y Comerciantes de Artículos para Caza y Pesca.

2013⁶⁸, la RAD manifestó que las autoridades de RENAR estaban “...más preocupados por el control de la caja que de las armas” y que la gestión del organismo, “...le había quitado impulso al Programa Nacional de Desarme Voluntario y ha puesto en peligro la eficacia de esta medida tan importante”.

El corolario de la situación denunciada, fue marcada por el robo de 200 armas de alto calibre en perfectas condiciones de uso. Según la RAD, este gravísimo episodio demostró “...el claro retroceso del Estado en sus obligaciones de controlar el mercado legal de armas, perseguir el ilegal y destruir todo el armamento excedente o incautado”. El episodio fue impactante ya que el robo ocurrió dentro de la sede del Registro Nacional de Armas, en un lugar donde sólo podía estar personal del organismo y los efectivos de custodia de la Policía Federal, lo que según la RAD demostró “...palmariamente que el delito fue cometido por funcionarios del organismo ante la total pasividad de agentes gubernamentales”.

Reafirmando lo expuesto con anterioridad, Gabriel Conte se expresó sobre la pérdida de confianza en el RENAR, que tras los hechos mencionados, generó una disminución en la cooperación que las organizaciones sociales venían llevando adelante con el organismo gubernamental, afirmando que “...generó desconfianza en la gente. El consejo asesor de ONG’s se desmoralizó y se vino abajo porque se rompió la confianza. Había un grupo de armas que no fueron destruidas en el momento. Entonces se rompió la confianza, yo no fui más a las reuniones, ya no voy más. En esto tenés que generar confianza, es lo básico”. Por lo tanto, la pérdida de confianza, o el grado de desconfianza entre los *stakeholders* es un factor clave que puede minar el desarrollo exitoso de los programas y las políticas públicas en su conjunto.

⁶⁸ En dicho comunicado, la RAD solicitó la renuncia de autoridades del RENAR en ese momento, el Director Nacional, Lic. Matías Molle, y el Subsecretario de Coordinación y Control de Gestión Registral, Dr. Ernesto Kreplak. Este comunicado fue publicado el 15 de enero de 2013 en la *web page* del INECIP, se encuentra disponible en el siguiente link: <https://inecip.org/prensa/comunicados/robo-en-el-renar-complicidad-o-desidia/>

7.6.5 Impacto

A nivel tangible del programa, para ser más específicos en términos cuantitativos de recolección de armas de fuego, el resultado fue muy importante. En total en su primera etapa se logró llegar a la cifra de 107.761 armas de fuego y 774.679 municiones, lo que representó aproximadamente un 10 % de las armas registradas en Argentina (Spinelli H, Santoro A, et al, 2015: 153). También surge el dato que indica que, a nivel de densidad de cantidad de armas, hubo una tasa de 2,9 armas recolectadas por cada mil habitantes⁶⁹ (Fleitas. 2010: 24). La gran mayoría de las armas recolectadas y destruidas fueron revólveres y pistolas (76%), y de calibre 22, 32 y 38 (74%)⁷⁰.

Otro dato relevado es que para el año 2010, el RENAR expidió unas 35.900 credenciales de tenencia de armas de fuego, casi 20 mil menos que las 55.644 emitidas en 1999⁷¹. Por lo tanto, otro resultado fue la reducción de la demanda de tenencia de armas de fuego, al menos en lo que refiere al ámbito legal.

En lo referente a la mortalidad ocasionada por este tipo de armas, un estudio llevado adelante por investigadores de la Universidad de Lanús, mediante una línea de tiempo gráfica⁷² indicó que a partir del año 1995, hay un incremento anual sostenido de la tasa de muertes ocasionadas por armas de fuego, que eleva el guarismo a dos dígitos en el año 1999 y por último un salto que la ubica en el máximo valor de toda la serie (11,6 por 100.000 habitantes) en 2001 y 2002, años de crisis político-institucional (Spinelli H, Santoro A, et al, 2015: 155). De su investigación también surge que, a partir del año 2002 comienza una importante caída que ubica la tasa en un valor cercano a 6 por 100.000 habitantes en el período 2006-2009, y alcanza en el año 2012 el valor más bajo para todo el período democrático, con un guarismo de 5,6 por 100.000 habitantes; regresando casi a los valores de inicio de la serie temporal de la muestra datada en el año 1980.

Si bien es cierto que la tasa cruda de homicidios perpetrados con armas de fuego aumentó

⁶⁹ Tomando como base el estudio de Diego M Fleitas, “Los Planes de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego” que contabiliza 104.789 armas de fuego recolectadas. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010.

⁷⁰ Ver gráfico N° 6 de Anexo 1.

⁷¹ Rodríguez F. Hay más armas ilegales que registradas. La Nación [Internet]. 25 ene 2011 [citado 12 ene 2015]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1344353-hay-mas-armas-ilegales-que-registradas>.

⁷² Ver gráfico N° 7 de Anexo 1.

de 6,3 en 2007 a 6,4 en 2008 y 6,6 en 2009, la misma sufrió una fuerte baja en 2010 con un guarismo de 5,9 cada 100 mil habitantes⁷³ (Spinelli H, Santoro A, et al, 2015: 156). Esto se tradujo en 290 víctimas menos en un año.

En el caso de los suicidios, aunque en general también aumentaron en todo el país, se pudo constatar una disminución del 20% de los suicidios con armas de fuego, que pasaron de 835 casos en el 2006 a 665 en el 2008⁷⁴ (Fleitas, 2010: 25).

Como ya se ha mencionado en las dificultades metodológicas presentadas en esta investigación, hay variables que escapan al control de los PEVAF. Algunas tendencias anteceden su aplicación, para bien o para mal. Un claro ejemplo en Argentina es que, luego de haber tenido un pico de homicidios de 4446 casos en medio de la crisis económico - social - institucional de 2002, se dio un notable descenso de casos en los años que le anteceden. Esto se puede explicar en buena parte por la mejora de la situación socioeconómica y estabilidad institucional del país. Sin embargo, a partir del 2006 vuelven a incrementarse lo cual en parte, podría explicarse por el incremento de problemáticas vinculadas al tráfico ilegal y uso de drogas.

Para el caso de los suicidios, se pudo observar un crecimiento del 38% de los suicidios de 1997 al 2008, el cual en buena medida se explica por los suicidios de jóvenes⁷⁵. Así, en dicho periodo los suicidios se incrementaron el 102% en el grupo de 15 a 19 años, y el 127% en el de 20 a 24 años⁷⁶ (Fleitas, 2010: 18). En este caso, uno de los factores que podrían haber agravado el caso de suicidios podría deberse al incremento de consumo de drogas, el cual es un factor de riesgo en los suicidios (Krug et al. 2002: 192). Particularmente existe un problema analítico para discernir en qué medida los cambios ocurridos son causados o no por los programas de recolección, ya que nos enfrentamos a una complejidad de las relaciones causales, debilidad de los datos existentes y los desafíos metodológicos que todo esto conlleva.

⁷³ La cifra para el año dos mil siete corresponde a 2.493, para el dos mil ocho fue de 2.536, para el dos mil nueve 2.663 y para el dos mil diez 2.373 homicidios perpetrados con armas de fuego.

⁷⁴ Ver gráfico N° 8 de Anexo 1.

⁷⁵ Ídem 70.

⁷⁶ Datos elaborados a partir de la base de datos de mortalidad del Ministerio de Salud de la Nación. En 1997 la cantidad de suicidios del grupo de 15 a 19 años fue de 179 casos y de 20 a 24 años, 200. En el 2008 dicho número en el grupo de 15 a 19 años fue de 362 casos y en el de 20 a 24 años de 455 suicidios.

Más allá de todas las dificultades presentadas en el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en Argentina, logró reconocimientos internacionales, siendo distinguido en octubre de 2013 con el Premio de Plata del “*Future Policy Award 2013*” otorgado por la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA), el Consejo Mundial del Futuro y la Unión Parlamentaria (UIP)⁷⁷.

7.7 La experiencia en el Brasil

7.7.1 El neoliberalismo de los noventa: caldo de cultivo para el aumento de la violencia armada.

La agenda económica y política que precedió a las dictaduras en el Cono Sur de América Latina no le fueron ajenos al gigante sudamericano. Los años noventa fueron el pié en el acelerador de gobiernos embanderados con el neoliberalismo, que vieron en el recién asumido Presidente Fernando Collor de Melo uno de sus máximos exponentes. Collor de Melo tuvo un gobierno marcado por la aplicación de un plan de reestructuración conocido como el “*pacote*”, que implicó la privatización de empresas, desregulación de las negociaciones salariales, confiscación temporal de ahorros y depósitos bancarios, recortes en programas sociales y otros aspectos. Sumado a esto, el desempleo aumentó, los salarios cayeron y el país se encontró en recesión económica⁷⁸. Este comportamiento económico fue un reflejo de los impulsos acentuados de los procesos de globalización y apertura a nivel mundial y el contexto de políticas de ajuste que lo acompañaron. Los tres objetivos básicos que persiguieron fueron: la privatización de las empresas y servicios públicos, la eliminación de barreras arancelarias o apertura de mercado y la flexibilización laboral.

Desde el Consenso de Washington, estas políticas fueron definidas como la única alternativa para la superación de la pobreza y el creciente desempleo que se manifestó en ese período en la región. Sin embargo, el seguimiento de dichas recetas económicas,

⁷⁷ Artículo online disponible en la web page oficial de UNODC:

<http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/frontpage/2013/11/04-programa-de-desarmamento-da-argentina-ganha-premio-da-onu.html>

⁷⁸ Como si fueran pocos los problemas económicos, a esto se sumó la crisis institucional debido a las acusaciones por corrupción en el gobierno, que vieron implicado al propio Collor de Melo, lo cual en 1992 llevó a la presentación de un *impeachment* en el Parlamento que lo destituyó de la presidencia.

promovidas por los organismos financieros, acarrearón el debilitamiento de los sectores productivos agropecuarios e industriales, y el deterioro de las condiciones de vida, ampliando significativamente la desigualdad social. En este contexto de violencias estructurales y simbólicas en alza también vieron un reflejo en la violencia armada en Brasil. Las armas de fuego contribuyeron con más del 50 % de los homicidios en 1991, aumentando su impacto ostensiblemente ya para el año 2000, con cerca del 70 % de incidencia⁷⁹ (Peres, Santos. 2005: 59).

En esta misma línea de ideas, las palabras del investigador social y economista Daniel Cerqueira⁸⁰, dan cuenta de una de las aristas del devenir del aumento de la violencia armada durante esos años de apogeo neoliberal:

“... con verdaderas falencias en el sistema de seguridad pública durante la década de los noventas, la sociedad corrió por la vía de cada uno intentar asegurarse por vía privada y armas de fuego. ¿Qué aconteció? La gente percibió que el policía que estaba en la policía civil y en la militar, estaba también del otro lado del mostrador, trabajando en la seguridad privada. Entonces ese juego es un juego perverso, porque cuanto peor es la seguridad pública, mayor es la ganancia privada. ¿Quiénes estaban de los dos lados del mostrador? Aquel mismo policía que debería ser actor para fomentar las mayores condiciones de seguridad pública en Brasil”⁸¹.

Es importante señalar el hecho de que Brasil está consolidado como el segundo mayor productor de armas de fuego pequeñas y también de municiones del continente americano, solo por detrás de Estados Unidos. Según Small Arms Survey, también es uno de los mayores fabricantes de este tipo de armas a nivel mundial. El país cuenta con una de las mayores fábricas de armas pequeñas del mundo. Además de la estatal Industria de Material Bélico (IMBEL), están las firmas privadas Taurus que junto a la CBC dominan el mercado del país. Las exportaciones de este tipo de armamento llegaron a un promedio de 100 millones de dólares por año para el 2010, teniendo un crecimiento sostenido

⁷⁹ Ver gráfico N° 9 de Anexo 1.

⁸⁰ Economista e investigador del Instituto de Pesquisa de Economía Aplicada (IPE)

⁸¹ Las declaraciones surgen de una entrevista realizada en el documental “Armados”, minuto 14:45 a 15:22, dirigido por Rodrigo Mac Niven, estrenado el 19 de abril de 2012. Disponible online en: <https://bit.ly/3rnaQU6>

principalmente desde los años de dictadura militar (1974-82) en adelante (Dreyfus et al, 2010: 28).

7.7.2 Violencia con armas de fuego, un problema con rostro joven

Brasil no era un país atravesado por un conflicto bélico declarado, sin embargo los indicadores por muertes violentas al comenzar el siglo XXI eran equiparables a estos⁸² (Ramos, Lemgruber. 2004). Un claro ejemplo de lo mencionado: según un estudio de Luke Downey⁸³, mediante un análisis comparativo de países en guerra o en situación de conflicto intenso, se concluyó que a principios del presente siglo en la ciudad de Río de Janeiro, habían muerto más personas víctimas de armas de fuego que en los combates armados en Angola (1998-2000), Sierra Leona (1991-1999), Yugoslavia (1998-2000) o Afganistán (1991-1999) (Dowdney. 2003).

Solamente durante el 2002, según los registros del Ministerio de Salud de Brasil, murieron 30.088 personas a causa de las balas, siendo responsables del 64% de las muertes y la primera causa de muerte para jóvenes de sexo masculino de 14 a 29 años (Bourgois. 2005: 31). Para el tramo que abarca desde 1996 al 2007 se produjeron aproximadamente 551.110 homicidios, 91.364 suicidios, 4.214 accidentes y 3.054 muertes por “intervención legal”⁸⁴. Según datos del Ministerio de Salud (2009), el 67% de los homicidios y el 17% de los suicidios fueron producidos mediante armas de fuego (Fleitas. 2010: 28). Para el año 2011, un estudio de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales indicaba que el gigante sudamericano tenía el 2,8 % de la población mundial, pero era responsable del 13 % de las muertes por violencia armada de todo el mundo, lo que lo colocaba en la penosa situación de ser el país en el que más personas mueren por armas de fuego (Mack. 2011: 94).

También es muy preocupante la violencia armada en los sectores más jóvenes de la

⁸² En el año 2000, 45.233 brasileños fueron asesinados. Esto corresponde a un índice nacional de 27 homicidios dolosos cada 100.000 habitantes, según el Sistema de Informaciones sobre Mortalidad (SIM), DATASUS, Ministerio de Salud.

⁸³ El estudio fue publicado en 2003, titulado “*Crianças do tráfico: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro*” en su original en Portugués.

⁸⁴ Es decir muertes perpetradas por la policía en el marco de enfrentamientos.

sociedad. Como ya se ha mencionado, es en este espectro etario donde más se concentran las muertes, siendo Brasil donde se concentra la mayor tasa de adolescentes asesinados por armas de fuego con un 26,5 cada 100 mil habitantes (Otamendi. 2019: 7). Además, la secuencia histórica y actual, siguen evidenciando un verdadero genocidio de jóvenes pobres, sobre todo afrodescendientes⁸⁵. La tasa de homicidios en ese segmento de la población era de un 43,1 por 100.000 habitantes, mientras que en el resto de la población la tasa fue de 17 por 100.000, según el *Atlas da Violência 2019* (IPEA, FBSP. 2019: 49).

En este sentido, el Presidente de CPI *das Armas* de Río de Janeiro, Marcelo Freixo, afirmó que:

“si miras para la juventud, principalmente pobre, que vive en la periferia y la favela, lo que está en curso es un genocidio y la eliminación entera de una generación. Esa eliminación tiene una relación directa con las armas de fuego”⁸⁶.

Estos son muestra solamente de algunos elementos que evidencian la violencia estructural y simbólica que ha padecido y sigue sufriendo la población afrobrasileña.

7.7.3 Comienzo de la era progresista y cambios de enfoque en políticas sociales

En 2002 asume por primera vez en la historia de Brasil un gobierno de izquierda. El presidente electo, perteneciente al Partido de los Trabajadores, fue Luiz Ignacio “Lula” da Silva. Su gobierno se dirigió a atender la emergencia económica y sobre todo la social, que el país sufría como resabio de los años noventa. Entre una infinidad de temas, el nuevo gobierno además tomó nota del problema de las armas de fuego y la violencia letal generada por estas en la sociedad brasileña, sobre todo en los sectores ya mencionados.

Gran parte de la concientización sobre la problemática de la violencia armada en el Brasil,

⁸⁵ Según el informe 2021 sobre Brasil de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), las muertes violentas no inciden de forma aleatoria en distintos sectores de la población, sino que tienden a victimizar de manera desproporcionada a segmentos sociales que sufren discriminación estructural y, por consiguiente, están expuestos a la violencia estructural interseccional, principalmente con características étnico-raciales y socioeconómicas. En ese sentido, 75,4% de las víctimas de homicidios en 2018 fueron identificadas como afrodescendientes, tendencia que se repite cuando se comparan las cifras correspondientes a 2017 (75,5%) y 2016 (76,2%).

⁸⁶ Las afirmaciones fueron tomadas de la entrevista realizada en el documental “*Armados*”, minuto 44:10, dirigido por Rodrigo Mac Niven, estrenado el 19 de abril de 2012. Disponible online en: <https://bit.ly/3rnaQU6>

fue generada previamente desde la sociedad civil, gestándose y dándole impulso a un movimiento social para atender este problema. En ese sentido y como antecedente, en junio de 2001 en Río de Janeiro ya se había llevado a cabo la mayor destrucción pública de armas de fuego hasta el momento; allí se destruyeron⁸⁷ 100 mil armas provenientes del stock confiscado por la policía. Es relevante que esta iniciativa fue conjunta entre el Gobierno de Río de Janeiro, con el Ejército Brasileño y la ONG Viva Río, algo inédito hasta el momento, que ponía a una organización social cooperando con una institución como la militar, con toda la carga simbólica que esta ha tenido en la historia reciente de los países de la región, teniendo en cuenta las dictaduras militares y el terrorismo de Estado de los años 60, 70 y 80. Por estas razones resultó llamativo concebir tal tipo de alianza, pero al mismo tiempo se estaba evidenciando como una señal positiva de la cooperación necesaria para poder llevar adelante una política pública de control de armas y desarme.

7.7.4 Derribar tabúes: la necesidad de cooperar OSC/Estado

“Empezamos a trabajar con el gobierno, porque es un tema que si no lo trabajas con el gobierno no haces nada”⁸⁸.

Antonio Rangel Bandeira⁸⁹

El sociólogo Antonio Rangel Bandeira es una personalidad clave en el programa de desarme llevado a cabo en Brasil, así como referente internacional en la materia. Mediante la organización de sociedad civil Viva Río, él y su equipo comenzaron a llevar adelante una serie de investigaciones que pusieron en tela de juicio varios supuestos que existían sobre los problemas generados por las armas de fuego, así como la información que manejaba la policía. Durante la entrevista realizada para el presente estudio, Bandeira afirmó que “... si no tienes ni acceso a las informaciones, que están con la policía y el

⁸⁷ Estas armas luego fueron destruidas mediante fundición en una siderúrgica.

⁸⁸ Extraído de la entrevista realizada para la presente investigación.

⁸⁹ Antonio Rangel Bandeira es sociólogo, con postgrado en la Universidad de York (Canadá). Fue Vice Ministro de Bienestar de Brasil y miembro del Consejo de la Presidencia durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, también Director del Departamento de Sociología y Política de la PUC - Río de Janeiro. En el campo del control de armas fue instructor de armas de fuego en el Regimiento de la Escuela de Infantería del Ejército, consultor de la Oficina de la ONU sobre Drogas y Crímenes y de la ONG Viva Río, desde donde se destacó su colaboración en la elaboración y aprobación del Estatuto de Desarme y el programa de entrega voluntaria de armas 2004/2005. Ha colaborado con las políticas de control de armas de al menos 14 países de América Latina y África.

ejército, (esto hoy día parece obvio), pero en ese momento saliendo de 21 años de dictadura, muchas otras ONG's nos comenzaron a acusar a Viva Río de "colaboracionismo con el Estado", entonces no era común que ONG's progresistas trabajaran con el gobierno". Esta posibilidad, en parte producida por la impronta multifacética personal de Bandeira, al tener experiencia en el sistema político de Brasil, conocimiento del Ejército Brasileño, la academia y los movimientos sociales, dio la apertura para conocer información que, sin haber mediado esa cooperación, no hubiera sido posible acceder en ese momento.

El experto brasileño destacó además algunos de los primeros frutos de esa colaboración de las OSC con el Estado: "... cuando Viva Río presentó los primeros estudios, causó un gran impacto en Brasil, porque tuvimos acceso al depósito de armas de Río de Janeiro, y el resultado de nuestras investigaciones desmentía radicalmente lo que se creía sobre el universo de armas. La mayor parte de armas incautadas no eran extranjeras, sino que eran de fabricación brasileña, (más del 80 %). Entonces el problema no era la frontera, sino la corrupción dentro de Brasil, desde los fabricantes hasta la policía. Además los medios enfocaban como problema las armas de grueso calibre, nosotros demostramos que más de un 80 % del problema eran los revólveres. Demostramos que la policía trabajaba en bases falsas, que no tenían conocimiento científico".

Según Bandeira, el contexto era de "democratización del país", donde todavía "reinaba mucha sospecha de trabajar con el gobierno, se tornaba en algo complejo". Además, el experto destacó que "... los sectores del gobierno con los que teníamos que trabajar, es decir, militares, policías, ministerio de justicia, tampoco confiaban en las ONG's, había como una hostilidad, entre sociedad civil y Estado en Brasil, por el cuadro anterior en que éramos enemigos". El entrevistado resalta que si bien hubo un proceso de democratización desde los años ochenta, en lo que era policía y militares, "... todo seguía muy parecido a lo que era en la dictadura, las mismas personas incluso (...) He tenido que reunirme con oficiales del ejército que yo sabía habían sido torturadores, entonces ellos no confiaban en nosotros y nosotros no confiábamos en ellos. Teníamos que trabajar juntos, fue difícil, pero resultó".

Bandeira destacó que los datos recabados fueron muy celebrados por todas las partes. Como conclusión, desde la sociedad civil se dejó en claro que no estaban “... para criticar al gobierno, sino para ayudar a bajar los índices de muertes por armas de fuego”. Con el tiempo, destacó el experto que “... se fue construyendo una confianza recíproca, entre los sectores bien intencionados del gobierno y nosotros”.

7.7.5 El Estatuto de Desarmamento

El día 22 de diciembre de 2003 el Congreso de Brasil logró sancionar la Ley 10.826, conocida como “Estatuto de Desarme”. El Presidente Lula da Silva con motivo del logro declaró que dicha Ley, representaba “un presente” de navidad para los millones de brasileños que dedicaron su vida para acabar con la violencia en el país:

“Al sancionarla pocos días antes de Navidad, creo que estamos dando un presente a los millones de brasileños que en anonimato, tienen dedicada parte de sus vidas, para que podamos ver disminuir la violencia en el país”⁹⁰.

En el mismo acto de sanción del Estatuto, Lula reconoció que, según datos de la Organización Mundial de la Salud, durante la década de los noventa murieron 404.348 personas por armas de fuego⁹¹ y que las principales víctimas fueron hombres jóvenes, de hasta 24 años de edad⁹².

El Estatuto⁹³, vino a disponer sobre el registro, posesión y comercialización de armas de fuego y municiones, sobre el Sistema Nacional de Armas (SINARM), además de definir crímenes y otras cuestiones relacionadas al tema. La Ley fue reglamentada el 1º de julio de

⁹⁰ "Ao sancioná-lo poucos dias antes do Natal, acho que estamos dando um presente aos milhões de brasileiros que, no anonimato, têm dedicado parte de suas vidas, para que a gente possa ver violência diminuir no país", Declaraciones extraídas del artículo de prensa publicado el 22/12/2003 en Agencia Brasil de Comunicación. Disponible online en: <https://bit.ly/3xIXAgU>

⁹¹ De acuerdo con el *Mapa de la violencia de los municipios brasileños*, más de medio millón de brasileños perdieron la vida desde 1996 a 2006 (Waiselfisz, 2008: 94). Waiselfisz, Julio Jacobo (2008). *Mapa da violência dos municípios brasileiros*. Pág 94. Brasília. Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI).

⁹² Ídem 89.

⁹³ Texto de la Ley disponible en Anexo 5 y online en el siguiente enlace: <https://bit.ly/3vdA7CA>

2005 por el Decreto 5.123. El Estatuto es una ley que establece rigurosas medidas destinadas principalmente a:

- Reglamentar el comercio legal de armas, de forma de evitar desvíos de armamento para el mercado clandestino y su mal utilización por los usuarios legales.
- Reglamentar y organizar el flujo de informaciones sobre *stocks* de armas de fuego y munición producidas en el Brasil, las ventas, posesión, importaciones y exportaciones.
- Desestimular la posesión y venta de armas de fuego para civiles, identificadas como uno de los principales vectores de violencia en el país.
- Retirar de circulación el mayor número posible de armas ilegales y legales que pertenezcan a personas que ya no requieran la posesión de estas, a través de campañas de entrega voluntaria.
- Legalizar, mediante registro y reinscripción, aquellas armas de fuego que se encontraran en posesión ilegal.
- Reprimir y reducir el porte y tenencia ilegal de armas de fuego y munición.
- Reprimir y reducir el comercio y tráfico ilegal de armas de fuego y munición.

El Estatuto además tuvo el objetivo de centralizar a nivel federal la inscripción y registro de las armas de fuego en posesión legal, a través del Servicio Nacional de Armas de la Policía Federal (SENARM), para las armas de uso permitido por personas naturales y jurídicas civiles, y a través del Sistema de Gestión Militar de Armas, (SIGMA), del Ejército Brasileño, para armas de cazadores, tiradores y coleccionistas, armas de uso restringido y armas privadas de instituciones militares y militares (Fuerzas Armadas, Policía Militar y Cuerpo de Bomberos) y la Oficina de Seguridad Institucional (GSI). Sin embargo, la gestión de los datos sobre las armas incautadas en los estados continuó siendo una atribución del gobierno de cada Unidad Federativa, que debía alimentar periódicamente el SINARM, la base de datos nacional sobre armas de fuego y municiones administrada por el SENARM⁹⁴.

En resumen, el Estatuto de Desarme, previó un riguroso control de todas las fases de la

⁹⁴ Más adelante se verán las fallas y retrasos en esta comunicación, dada por motivos técnicos, retrasos en las comunicaciones y resistencias a la aplicación del Estatuto, con el debido alcance, rigor y regularidad necesarios.

circulación de armas y municiones en Brasil, desde la producción hasta la destrucción de armas recogidas, pasando por los requisitos para la posesión y portación.

7.8 Implementación: características del PEVA efectuado en los años 2004 y 2005

7.8.1 Preparando el terreno

En Brasil, según estimaron investigaciones realizadas al momento de llevar adelante el programa de desarme, existían unas 5,5 millones de armas registradas legalmente por particulares y un estimado de 8,4 millones ilegales (no registradas), a lo que se sumaban las que estaban a manos de fuerzas de seguridad y ejército, dando un estimado final de unas 17 millones de armas en circulación (Dreyfus y Nascimento. 2005). Uno de los puntos principales del Estatuto fue tratar de retirar de circulación civil la mayor cantidad posible de estas armas de fuego, tanto legales como ilegales⁹⁵.

Se destaca el fuerte impulso del programa, conocido como Campaña de Entrega Voluntaria de Armas (CEVA), realizado desde las organizaciones de sociedad civil, que tuvo a Viva Rio y Sou da Paz a la cabeza de la *Rede Desarma Brasil*⁹⁶, (extinta al día de hoy). Esta red fue creada en el año 2005 con el objetivo de ampliar y mejorar la campaña de desarme en Brasil. Participaron en ella más de 70 organizaciones que trabajaban con temas relacionados a la seguridad pública, al enfrentamiento de la violencia y la promoción de la cultura de paz.

Tal como lo refleja el testimonio de Rangel Bandeira, una de las medidas necesarias previas al desarrollo del programa de desarme, para “aprontar” el terreno, fue la acumulación de información, de estudio de antecedentes en programas de desarme en otros países, sumada a la serie de estudios innovadores sobre la realidad brasileña en lo referente a la violencia armada y sus consecuencias. Otro factor importante, según mencionó

⁹⁵ En los artículos 24 y 25 queda explicitado.

⁹⁶ Se puede acceder a la web de la red (no activa) por medio del portal de historial *online Wayback Machine*. Disponible online en: <https://web.archive.org/web/20150310151231/http://deolhonoestatuto.org.br/>

Bandeira, fue la campaña en medios de comunicación para instalar el tema en la agenda pública. El experto brasileño destacó la necesidad del uso de un lenguaje que sea comprensible para la mayor cantidad de gente, para que esos estudios y datos que venían relevando en investigaciones, pudieran ser de accesibilidad popular y generasen un impacto mayor: “Comenzamos una campaña en los medios para convencer a la gente. Brasil tiene toda una tradición de armas, de la población rural, veníamos de una dictadura, una tradición de que uno tiene que proteger a la familia con armas, una tradición que ustedes bien conocen en Uruguay. Había que cambiar esto, entonces invertimos mucho en transformar nuestras investigaciones académicas en información fácil de difundir. Recorrí todo el país discutiendo con distintos auditorios, todo un proceso de incorporación y difusión de datos sobre la realidad, al mismo tiempo trabajo de concientización de la opinión pública en busca de aliados, esto fue muy importante. Teníamos que tener fuertes apoyos porque el enemigo era muy fuerte y muy rico”⁹⁷.

7.8.2 Las mujeres: aliadas clave

Otro paso previo fue en 2001, con una campaña de desestímulo para la adquisición de armas de fuego. La iniciativa fue llevada adelante por el equipo de Viva Río liderado por Rangel Bandeira, y fue conocida como “*a campanha das mulheres*”; su *slogan* era “*Arma não! Ela ou eu*”⁹⁸. Esta campaña se basó en el supuesto de que las mujeres tienen un lugar protagónico para la construcción de un nuevo concepto de masculinidad, que no esté asociado con la violencia. También se tomó la idea de que por lo general, las mujeres son menos proclives a la violencia y menos aún a la violencia armada. Sin embargo son víctimas de las consecuencias de la violencia patriarcal, que tiene en las armas de fuego una herramienta potenciadora de sufrimiento y daño. Por lo tanto se convirtieron en potenciales aliadas para convencer a los hombres a no adquirir armas de fuego, o en caso de ya tenerlas, pensar en entregarlas. Más adelante, según Bandeira, cuando se implementó

⁹⁷Cuando se hace referencia al “enemigo fuerte y rico” se trata del poderoso *lobby* de empresas fabricantes de armamentos del Brasil y también a la *National Rifle Association* de Estados Unidos, que estuvo involucrada en la contracampaña del Estatuto de Desarme y el Referéndum de 2005.

⁹⁸La campaña fue llevada a cabo además con fuerte apoyo en medios de comunicación, con el respaldo de figuras públicas. Algunas de las piezas audiovisuales se encuentran disponibles online en Youtube: <https://bit.ly/3ki7yxB>

el programa de desarme en 2004, se verían los resultados de esta “polémica”⁹⁹ campaña, ya que muchos de los hombres que venían a entregar sus armas lo hacían por convencimiento de sus esposas o madres.

En referencia a lo expuesto, Bandeira remarcó como algo “muy importante” el estudiar la campaña mientras se está llevando a cabo: “¿quién está entregando armas?, ¿por qué están entregando armas?, ¿qué armas están siendo entregadas?” fueron algunas de las interrogantes que el experto mencionó. Como resultado de estas cuestiones y la observación y monitoreo de la campaña surgieron algunas conclusiones¹⁰⁰: “...nos dimos cuenta que la mayoría de quienes entregaban las armas eran hombres, que venían enviados por sus mujeres (la madres, la esposa, la novia), nos dimos cuenta que la gran aliada era la mujer”.

7.8.3 El rol de las organizaciones sociales

Dentro del entramado de alianzas que fueron necesarias crear para el programa de desarme, las iglesias cristianas de distintos credos, tanto católicas como evangélicas, así como las iglesias afroumbandistas, se convirtieron en aliados de suma importancia para lograr un alcance territorial, que de otra forma no se habría obtenido. Otras alianzas importantes fueron con los sindicatos, la masonería, *Rotary Clubs*, centros barriales y comunales, así como personas referentes de confianza en los barrios. Estas alianzas se tornaron necesarias debido a la desconfianza en las instituciones policiales y militares por parte de la población civil, que sobre todo en las zonas - socioeconómicamente hablando - más sumergidas, han sido atravesadas por diversas violencias institucionales. Estos factores no daban buen augurio de que tanto policías como militares, fueran los mejores interlocutores para hacer llegar a la población los objetivos del programa, ni para ser receptores de las

⁹⁹ La campaña tuvo dos encuadres específicos, uno de ellos enfocado a mujeres jóvenes, según Bandeira fue “muy maliciosa, un poco “erótica”, para sensibilizar a los jóvenes, “... la mayoría de los hombres que quieren armas, tiene problemas sexuales” como una de las premisas usadas. Bandeira además destacó que: “... fue exitosa, porque pasó a ser un chiste o hacer bromas en programas cómicos en la TV, entonces el slogan era “arma no, ella o yo” algo como que si quieres tener un arma, no quieras ser mi novio porque no te acepto. El hombre que es hombre no necesita armas. Fue una campaña muy alegre, erótica y positiva”.

¹⁰⁰ Esta información fue recolectada al momento de la entrega mediante un formulario anónimo que debían completar las personas que acudían a los centros de recepción para entregar las armas de fuego, donde entre otras preguntas, se indagaba sobre las motivaciones para entregarlas.

armas de fuego que fueran entregadas. Por lo tanto, se hizo necesario el trabajo en conjunto entre el Estado y las organizaciones sociales, porque tampoco se podía prescindir de estas instituciones, pero lo importante era darle mayor protagonismo a las iglesias y las OSC.

Las razones expuestas por Bandeira para la coordinación de las instituciones del Estado con las organizaciones fueron las siguientes:

- “En primer lugar la policía tenía tan mala fama - y tiene - mucha gente no tiene el coraje de entregar armas a la policía, piensan que la policía va a vender las armas a los bandidos. Otra cosa es entregar el arma a una ONG, en la iglesia al cura, o en el *Rotary Club*, en fin son instituciones confiables. Esto es importantísimo porque la mayoría no quería entregar armas a la policía”.
- “En segundo lugar porque dio capilaridad, porque una cosa es hacer una campaña con la policía que tiene una oficina en cada provincia, otra cosa es tener más de 400 iglesias recibiendo armas. Entonces si usted es una mujer viuda que tiene armas que su marido le dejó, usted no va a tomar un bus con las armas para moverse al otro lado de la ciudad, tu tienes miedo, pero si en tu barrio tienes un puesto esto facilita mucho”.

7.8.4 Visibilizar, comunicar y sensibilizar: alianza con artistas y medios de comunicación

Como ya se ha hecho mención, uno de los puntos destacados en el programa de desarme brasileño fue el apoyo masivo de artistas y personas ligadas al mundo del espectáculo, así como también de medios de comunicación. En buena medida esto fue por la efectividad de la estrategia de comunicación implementada con anterioridad al programa, en la difusión de los datos y conclusiones de las investigaciones, que lograron convencer a actores clave dentro de los medios de comunicación, así como también lograr tocar la sensibilidad de artistas que acompañaron y dieron visibilidad a las actividades. Según Bandeira, la campaña es fundamental sobre todo para “cambiar la mentalidad”, por tratarse de una

batalla cultural en una primera instancia.

En ese sentido, se identificó la necesidad de tener distintas estrategias de comunicación y visibilidad, una enfocada en los datos y las investigaciones, para un público más “académico” y tomadores de decisión, “Si usted estudia la materia, es intelectual, es racional, se convence”, opinó el experto brasileño. Sin embargo, luego en la entrevista complementa lo siguiente: “... pero si no tienes mucha educación, como gran parte de la población semi alfabetizada de Brasil, es una cosa de la tradición, no entienden estadísticas, para ellos no existe, entonces no es fácil convencer a esta gente”. Por tales motivos la estrategia elegida fue llevar a cabo una campaña con mensajes simples, amigables y claros, pero al mismo tiempo informativa, con datos duros pero con ejemplos fáciles de comprender: “Nuestra publicidad tenía números, pero además tenía casos ejemplificantes de que quien tenía armas para defenderse al final no le resultó, porque el asaltante tiene la iniciativa del lugar, del momento, apenas en las películas usted consigue con facilidad defenderse”.

Rangel Bandeira remarcó además el haber conseguido el apoyo “militante” de parte del sector publicitario, destacando el prestigio de alguno de ellos, así como la disponibilidad de medios de comunicación *mainstream* para replicar información y dar cobertura de las actividades: “Entonces construimos muchas piezas de publicidad, hecho por las mejores agencias de publicidad de Brasil, fuimos a las principales agencias y se convencieron de nuestros argumentos y no nos cobraron nada, mientras el *lobby* de armas pagaban fortunas, nosotros teníamos a los mejores publicitarios de Brasil trabajando para nosotros sin pagar nada, con el apoyo de los medios de comunicación, que tampoco nos cobraban el horario de publicidad que también es carísimo”. Esto explica en parte los buenos resultados que se obtuvo en la primera edición del programa de desarme.

7.8.5 Medios de entrega de armas, amnistía e incentivo económico

Se debía entregar las armas en forma anónima, a cambio de 100 a 300 Reales (USD 40 a 120 USD, al tipo de cambio del momento), los que eran depositados en una cuenta corriente. Primero eran entregadas en delegaciones de la Policía Federal, pero la experiencia indicó la necesidad de instaurar otros puntos de entrega y quitar al ejército y la policía de intermediario con la población. Por lo tanto luego se celebraron acuerdos con los Estados, y también gracias a la participación de las iglesias se abrieron más de 400 puestos en templos situados en más de 120 municipios. Esto se dispuso de esta forma porque generaba mayor confianza para la población, a que la entrega fuera realizada en comisarías, ya que la institución policial y militar despertaba recelo en buena parte de la población. Igualmente fue necesario contar con al menos un efectivo de la policía en los centros de recepción, pero este personal no estaba uniformado sino de civil.

Por otra parte, también se puso a disposición un teléfono 0800¹⁰¹ gratuito, para brindar información a la población sobre los puntos de entrega de armas y otras cuestiones de funcionamiento. En el Estatuto quedó estipulada una amnistía legal para todas las personas que fuesen a entregar las armas de fuego, por lo que además se garantizó el anonimato en la entrega. Las personas que fueran a entregar sus armas, tenían que retirar una “guía de tránsito”¹⁰² impresa para llevarlas desde sus casas a los puestos de entrega. Con este documento se daba seguridad de no infringir la ley, ya que el porte de armas está prohibido en el país. El arma para ser transportada debía ser desarmada, sin municiones, preferiblemente envuelta con cada pieza por separado con un paño dentro de una caja de zapatos.

La organización social Viva Río participó del Comité Nacional de la Campaña, junto con el Ministerio de Justicia y la Policía Federal, abriendo en su sede el primer puesto civil de recolección de armas del país. Se instrumentó la práctica del “martillazo”, que consistía en inutilizar el arma en el lugar de entrega, con auxilio de un martillo, práctica que dio

¹⁰¹ La línea se llamó “Disque-Desarmamento”: 0800-729-0038

¹⁰² La guía podía ser descargada online para ser impresa y completada.

credibilidad a la campaña y fue diseminada por los puestos civiles en todo el país. Dadas las características de Brasil, su inmensidad y diversidad de regiones también fue necesario la implementación de puestos móviles de recepción de armas. Bandeira pone como ejemplo el caso del Estado de Amazonas, mencionando que “en esos Estados muy grandes y pobres en los que la gente no tenía medios para ir a la ciudad para entregar armas, se hacía publicidad: el camión va a estar tal día a tal hora en tal plaza para recibir armas. Cuando llegaba el camión había una multitud ahí para entregar armas”.

7.8.6 Resultados

Como resultado del CEVA llevado a cabo durante los años 2004 y 2005 se logró recolectar 459.855 armas de fuego, con una tasa de 24,9 armas de fuego cada 10 mil habitantes, o lo que serían 2,5 cada 1000 habitantes, (Bandeira, Dreyfus et al, 2009). Por esta cantidad de armas recolectadas, el Estado brasileño invirtió unos 46 millones de Reales (Ministério da Justiça. 2005)¹⁰³. En términos de recolección de armas los resultados fueron auspiciosos. En volumen bruto de recolección, el CEVA ocupó el segundo lugar del mundo, solo por detrás del exitoso programa australiano en los años noventa (Bandeira. 2011). Iniciado en julio de 2004 y previsto para terminar en diciembre del mismo año, el CEVA se prorrogó por 6 meses más hasta junio de 2005, debido a su éxito logrando 3 veces más cantidad de armas de lo que se tenía previsto¹⁰⁴.

7.8.7 Tipo de armas entregadas

Según un análisis realizado por el investigador Pablo Dreyfus, de una muestra de 5.091 armas entregadas por 3.070 personas en los puestos de Viva Rio y entidades cooperantes, se establecieron las siguientes características:

- El 90% de las armas estaban en condiciones de uso;
- Un 84% eran de caño corto

¹⁰³ Ministério Da Justiça. (2005). *Balanço Geral Da União 2005*. Ministério Da Justiça.

¹⁰⁴ Ver gráficos N° 9 y N° 10 en Anexo 1.

- Un 14% de caño largo
- 60% eran revólveres
- 13% pistolas
- 52% eran de las marcas brasileñas Taurus e Rossi
- 91% de calibre de uso permitido para civiles
- 4% de uso restringido (las demás no identificadas)
- 91% sin registro (ilegales)
- 9% con registro

Además fueron entregadas 5 granadas (3 de mortero), 4 ametralladoras (dos antiaéreas), 3 subametralladoras y 77 fusiles de guerra (Bandeira, Bourgeois. 2005).

7.8.8 El referéndum

Es muy importante detenerse en el artículo 35 del Estatuto de Desarme, que estipuló poner en votación popular una reforma constitucional para prohibir la comercialización de armas y municiones para civiles. La votación se llevó a cabo el 23 de noviembre del 2005. La consulta preguntaba: “¿Debe prohibirse en Brasil el comercio de armas de fuego y municiones?”. Aunque en un comienzo todo indicaba que la votación sería favorable para el Sí al desarme, esto no sucedió. Se llevó a cabo un fuerte *lobby* de los productores de armas brasileros¹⁰⁵ que financiaron con mucho capital una fuerte campaña mediática.

Otros de los puntos que se mencionan como “debilidades” de la campaña por el Sí, fue el haber comenzado de una modo “despolitizado” la campaña, utilizando la misma estrategia comunicacional que había dado resultado en la CEVA, parándose sobre datos emanados de investigaciones y el apoyo de figuras públicas, subestimando el carácter intempestivo de esa elección fuera de época (Lissofsky, Szabó, 2006). Una de las ideas que logró instalar la campaña del No fue el “derecho al riesgo”, el razonamiento esgrimido era “Ahora están queriendo meterse con un derecho suyo. ¿Con cuál van a querer meterse después?” Sin embargo, en el paradigma que orientó las investigaciones de los defensores del SÍ y sirvió

¹⁰⁵ Brasil está entre los cinco mayores exportadores mundiales de armas livianas y ligeras, según datos del Small Arms Survey.

de modelo para sus campañas, no hubo lugar para el derecho al riesgo (Lissofsky, Szabó. 2006).

Por otra parte, durante el primer gobierno de Lula da Silva comenzaron a trascender a la opinión pública los primeros escándalos de corrupción, por lo que mucha gente comenzó a mostrar rechazo por su gestión, y la figura del Presidente estaba muy asociada al Estatuto, por lo que el No a la prohibición terminó imponiéndose con un 64 % de apoyo, mientras el Sí obtuvo un 36 %. El fracaso del Sí fue interpretado además como un voto castigo a Lula da Silva¹⁰⁶. En ese sentido, Rangel Bandeira reconoció que “... el referéndum fue hecho en un momento muy inadecuado, fue después de que se reveló la corrupción en el gobierno de Lula, y como el referéndum fue propuesto por Lula, incluso la gente que votó por él votó en contra, porque votaba contra el gobierno”.

7.9 Análisis FODA: primer programa de desarme (junio 2004 - noviembre 2005).

7.9.1 Fortalezas

Las acciones fundamentadas en datos e información surgida de investigaciones, le dio credibilidad y prestigio a las organizaciones que impulsaron la temática del problema de la violencia armada en Brasil. En palabras de Rangel Bandeira “la capacidad de realizar una buena investigación, fáctica, con números, esto funcionó muy bien”. Una fuerte campaña de visibilidad con una estrategia bien definida: como ha sido mencionado, la producción de investigaciones y estudios sobre la problemática generada por las armas de fuego ayudó a visibilizar y sensibilizar, dimensionando sobre el tema y poniéndolo en la agenda pública. Estas acciones a su vez fueron acompañadas de un fuerte *lobby* en el sistema político, pero además con medios de comunicación y figuras públicas que se sumaron y apoyaron campañas mediáticas dando la batalla cultural necesaria.

¹⁰⁶ Una encuesta de la empresa CNT Sensus estimó que un 80,2% de los brasileños no deseaban ni pretendían adquirir un arma de fuego, sin embargo el estudio también reveló que la votación del No fue más bien un acto de repudio al gobierno del líder del Partido de los Trabajadores. Ver en: <https://bit.ly/3744mTg>

Sobre los resultados de la campaña de comunicación, Bandeira describió lo siguiente: “en Viva Río fueron entregadas cerca de 15 mil armas, nosotros trabajamos después para ver quién había entregado estas armas: un 18 % había entregado estas armas por la cuestión de la indemnización, 70% fueron convencidos por la campaña de que “tener un arma en casa es un gran riesgo, tengo hijos pequeños, puede ser robada el arma, representa más un riesgo que una protección”, es decir que la campaña funcionó, cambió la mentalidad de la gente. Hasta el punto de que un 82 % de los brasileños estaba a favor de la campaña. Considerando que trabajamos 6 años en esto, en todo Brasil. Imaginar que 6 años antes la población en general no vinculaba armas a inseguridad, sino que vinculaba armas a defensa, esa era la mentalidad antes. Con seis años de campaña, convencimos a un 82 % de la población que las armas más que protección son un riesgo”.

Otro punto fuerte fue la cooperación entre el Estado y la sociedad civil, siendo de alguna forma una transgresión a la dicotomía que existía con ciertas instituciones del Estado, como el ejército o la policía. A su vez, como puede deducirse, hubo un fuerte apoyo desde el sector político y en especial del mismo gobierno de Lula da Silva. Sin este compromiso político, que no era solamente de los Estados, sino desde el propio Gobierno Federal del Brasil, no se hubiera podido lograr el impacto alcanzado.

En cuanto al marco legal, la sanción del Estatuto de Desarmamento en 2003 fortaleció y amparó legalmente toda la campaña de sensibilización que se llevó adelante previa y durante el programa de desarme.

7.9.2 Oportunidades

El programa fue parte de una política integral que estuvo amparada jurídicamente en el *Estatuto de Desarmamento*. Esta Ley fue la oportunidad para regular las actividades de producción, comercialización, transporte, tenencias, porte e infracciones. Se basó en los siguientes principios generales:

- Seguridad Pública y solución colectiva
- Anticipación: toda actividad a realizarse requiere autorización
- Justificación para las concesiones civiles
- Discrecionalidad por parte del Estado

También es destacable la oportunidad de apertura de caminos de diálogo y cooperación entre instituciones del Estado, como la policía y el ejército, con las organizaciones de sociedad civil.

7.9.3 Debilidades

Indemnización económica de las municiones inexistente: una de las principales debilidades del programa brasileño fue este punto. Rangel Bandiera aclaró que “fue una debilidad muy grande porque, arma y munición, una no existe sin la otra. Mucha gente entregaba el arma, pero no entregaba la munición”. El experto puntualizó que “en Argentina no pasó esto, porque indemnizaron también la munición”.

Burocracia: otra de las grandes debilidades identificadas por el experto fue la lucha infructuosa contra la burocracia brasileña, “fui derrotado. En Argentina la persona recibía un cheque en el momento de la entrega del arma, en Brasil no, tenía que recibir una seña, y luego uno o dos meses después tenía que ir al banco ... algo complicado que era otra debilidad de la campaña brasileña”.

Implementación dispar del Estatuto: a pesar de que el Estatuto fue una ley federal, las medidas previstas no fueron implementadas de manera uniforme entre los Estados, en buena parte por la desorganización de las diferentes instancias responsables. Por otro lado también afectó este punto la falta de prioridad política para poner en práctica las medidas de la ley (Mack. 2011).

Falta de integración de los bancos de datos: hubo resistencias para compartir información entre las instituciones del Estado, sobre todo del Ejército, incluso con los órganos

policiales del propio gobierno (Mack. 2011). Esto llevó además a que hubiera falta de información o información inconsistente a la hora de evaluar el control de armas, de un Estado a otro e incluso de localidades dentro de un mismo Estado. En relación a lo mencionado anteriormente, también se constató falencias en los controles físicos de arsenales.

Discusión sobre el *referéndum*: la disputa generada en torno al artículo 35 del Estatuto para prohibir la comercialización de armas y municiones para civiles, sumado al descontento social por las primeras denuncias públicas de casos de corrupción dentro el gobierno de Lula da Silva, también afectaron la Campaña de Entrega Voluntaria de Armas.

7.9.4 Amenazas

Desconfianza y resistencia en cuerpos policiales y militares: en este punto Bandeira destacó que habían policías que estaban contra la campaña, “había mucha resistencia, no querían destruir las armas” alegando que “eso no se podía hacer”. Además se destaca que existe conjunción de intereses en muchos casos, como por ejemplo dentro de los mandos militares que en Brasil, según el entrevistado “son promiscuamente ligados a la industria de armas, trabajan muy ligados, pertenecen al directorio de las fábricas”.

El feroz ataque dado por el *lobby* armamentista¹⁰⁷: como señaló Julio Jacobo Waiselfisz¹⁰⁸, desde 2004 “nunca se ha reiterado una gran campaña de desarme como la inicial” aduciendo que los grupos de presión pro-armas consiguieron "prácticamente paralizar" el Estatuto con varias modificaciones. Por otra parte, este *lobby* contaba con muchos recursos económicos y lo hicieron valer en el congreso, financiando campañas políticas de partidos

¹⁰⁷Desde la ONG pro armas Viva Brasil, se denunció que desde que comenzó a implementarse el Estatuto: “En el mismo período, la cantidad de armas registradas en el país se fue abajo. De los cerca de 8 millones de registros que componían el cuadro inicial del SINARM, hoy apenas quedan aproximadamente 600 mil, por cuenta de las grandes restricciones impuestas al ciudadano, hasta mismo para la renovación de aquellos registros que ya existían. La ley, de esa manera, además de no contribuir para la reducción de homicidios, ha provocado un enorme descontrol en la circulación de armas en el país, produciendo un efecto diametralmente opuesto al que se planteaba.” Ver nota en el siguiente link: http://www.mvb.org.br/noticias/index.php?action=showClip&clip12_cod=1722

¹⁰⁸ Sociólogo, autor del *Mapa de la Violencia 2013* por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Comentario publicado en el *web page* del Diario El Comercio de Perú, el 3 de octubre de 2013, originalmente publicado en BBC Mundo. Disponible online en: <https://archivo.elcomercio.pe/mundo/actualidad/brasil-gigante-armas-reales-prohibe-juguete-noticia-1639537>

políticos que impulsaran propuestas de flexibilización del control de armas y municiones. Esto se haría evidente unos años más adelante, ya que por medio de la Asociación Nacional de Industrias de Armas y Municiones (ANIAM), las principales fábricas de armas y municiones de Brasil, (Taurus y CBC), financiaron con 3,2 millones de Reales campañas políticas para la reelección de 32 diputados y senadores federales en 2010. (Pekny, Langeani et al. 2015).

Inestabilidad del sistema político: otra de las debilidades identificadas son las que se generan derivadas de las propias características de los sistemas políticos, en especial de la inestabilidad causada por denuncias de corrupción durante el 2005, ante la supuesta compra de votos en el Congreso del Brasil para que voten iniciativas del gobierno de Lula.

7.9.5 Desafíos

Desde las organizaciones sociales fueron identificados los siguientes desafíos :

- Generar confiabilidad de las informaciones acerca de las armas recolectadas e incautadas
- Integrar los bancos de datos
- La complejidad de la implementación debido a la diversidad de actores
- La mejora de la seguridad de los arsenales
- Algunas medidas previstas en el estatuto que no fueron implementadas – como por ejemplo el banco de datos balístico
- Frenar iniciativas de retrocesos en el Parlamento

7.9.6 Impacto

Más allá de las debilidades y amenazas, los resultados constatados tras la implementación del Estatuto de Desarme, fueron alentadores. Los indicadores relevados muestran que se produjo una caída de los homicidios, revirtiendo una tendencia contraria sostenida por

varios años. Diferentes investigaciones han señalado una posible relación causal entre ambos hechos, y también con relación a la disminución de las muertes con armas de fuego en general (Ministerio de Saúde 2005, Fernández 2005, Macinko y Marinho 2007). En ese sentido, se denota una clara reversión de la tendencia al alza de muertes de personas ocasionadas por armas de fuego, que pasó de una tasa de 6,9 cada 100 mil habitantes, a un 0,3% a partir de la aplicación del Estatuto en 2004 (Pekny, Langeani et al. 2015).

Según los datos disponibles para el presente estudio¹⁰⁹, puede observarse un constante crecimiento tanto en la cantidad total, así como en la tasa de homicidios desde los años 90 hasta el 2003, donde alcanza un pico de 39.325 muertes totales y una tasa de 22,2 cada 100 mil habitantes. Sin embargo, luego del Estatuto y el desarrollo del CEVA, el total de muertes se reduce a 37.113 y 36.060 y la tasa a 20,07 y 19,6 cada 100 mil habitantes para los años 2004 y 2005 respectivamente (Gun Policy. 2022)¹¹⁰. O sea que se pasó de una tendencia alcista sostenida en el tiempo, a reducirla y evitar 5.477 muertes solamente durante el período de tiempo en el que fue implementado el programa¹¹¹. La caída se mantiene en una meseta en el período que va desde 2004 a 2011 inclusive¹¹². Algunos autores justifican esta caída por la espectacular baja del 55% de los homicidios en Sao Paulo, y del 19% en Río de Janeiro. Se resalta que sin embargo, en el resto de Brasil los homicidios se incrementaron (Fleitas. 2010). Por ejemplo, para el caso de Sao Paulo, la caída habría sido principalmente causada por importantes reformas en las políticas policiales y judiciales, por cambios en la dinámica criminal y también habrían tenido incidencia el plan de recolección y otras medidas de control de armas (Goertzel y Kahn. 2009).

En base a lo que se ha mencionado se puede evidenciar la complejidad y multicausalidad del problema. Por lo tanto, los planes de recolección de armas de fuego pueden tener un

¹⁰⁹ Ver gráficos 11 y 12 del Anexo 1.

¹¹⁰ Alpers, Philip, Miles Lovell and Michael Picard. 2022. *Guns in Brazil: Total Number of Gun Deaths*. Sydney School of Public Health, The University of Sydney. GunPolicy.org, 25 March. Accessed 5 May 2022. at: https://www.gunpolicy.org/es/firearms/compareyears/26/total_number_of_gun_deaths

¹¹¹ Según Daniel Cerqueira, Director del IPEA, debido a la aprobación del Estatuto, entre 2004 y 2014 se salvaron más de 120 mil vidas. Extraído del artículo publicado en la *web page* del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), el 21 de mayo de 2015. Disponible online en:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25289:pesquisador-defende-estatuto-d-o-desarmamento-na-camara-federal&catid=8:diest&directory=1

¹¹² Ídem 107.

impacto positivo a modo de potenciar o complementar políticas más abarcativas o dinámicas locales. Sin embargo, en otros lugares no tienen un impacto visible, quizás por la carencia en la interacción y potenciación de elementos necesarios para su efectividad.

En lo que refiere a suicidios, la recolección de las armas puede haber influido en una baja del 16% para los cometidos con armas de fuego entre el 2004 y 2007. Sin embargo, el total de suicidios se incrementó un 12% en dicho período, por lo que se puede evidenciar una sustitución de los medios con los que fueron cometidos (Fleitas. 2010: 33).

Es necesario aclarar que, si bien el porcentaje de muertes por armas de fuego tuvo un descenso con la aplicación del Estatuto, en el acumulado del período de 1980 a 2010¹¹³, las muertes por este tipo de armas se incrementaron en 345%, y este aumento fue más acentuado entre los jóvenes de entre 15 y 29 años¹¹⁴.

¹¹³Con 36.000 muertes en 2010, Brasil tristemente lideraba el ranking mundial del país con más muertes por este tipo de armas. Ver artículo publicado en BBC el 18 de diciembre de 2012, disponible online en:

http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/12/121218_armas_brasil_rg.shtml

¹¹⁴Datos extraídos del Estudio “Mapa de la violencia 2013”, citado en un artículo de prensa de la BBC publicado el 3 de octubre de 2013. Disponible online:

http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/10/131003_brasil_prohibe_armas_juguete_mr

8. Análisis comparado

Las tres experiencias analizadas permiten dilucidar una serie de características compartidas en la génesis e implementación de los programas, por lo que se pueden identificar lugares y momentos comparables entre sí, siempre y cuando se tengan en cuenta las especificidades del contexto en el que se llevaron a cabo. Ahora bien, como se ha mencionado en las dificultades metodológicas, hay una serie de elementos que pueden llevar a errores de interpretación a la hora de dimensionar el impacto de los programas, si nos basamos primordialmente en las interpretaciones cuantitativas de los resultados de los PEVAF. Por lo tanto, sería erróneo comparar con un criterio meramente cuantitativo su impacto, siendo que deben ser sopesados elementos del orden político, social y sobre todo de impacto cultural.

8.1 Relacionamiento Estado / OSC

Como ha sido descrito, el contexto en el que se desarrollaron los programas fue atravesado por los efectos de una serie de profundas crisis financieras, generadas en un marco dominado por las políticas neoliberales de los años 90¹¹⁵, sumada a las particulares improntas político -socio- culturales de cada país. Sumado a esto, tanto Brasil como Argentina padecieron gobiernos dictatoriales durante las décadas de los 60, 70 y 80, por lo que les une una trayectoria común en sus devenires. Estas características que son propias de los procesos históricos de la región, también dieron lugar a puntos en común para el desarrollo y conformación de los movimientos sociales, así como en la formación y consolidación de las izquierdas progresistas que alcanzaron el poder a principios del milenio. En ese sentido, uno de los puntos compartidos que se evidenciaron en la investigación, fue la desconfianza en lo referente a la forma de involucramiento entre las propias instituciones estatales, sobre todo las fuerzas policiales y fuerzas armadas, así

¹¹⁵ Estas crisis financieras se dieron en cadena por todo el mundo durante la década de los 90 hasta entrados los años 2000: año 1994 en México el “efecto tequila”, crisis de los tigres asiáticos en 1997 y 1998, crisis rusa en 1998 -1999 “efecto vodka”, hasta llegar a Brasil en 1999 con el efecto “caipirinha” y luego en 2001 llega a la Argentina y en 2002 a Uruguay.

como entre las OSC y el Estado, especialmente el recelo para con militares y policías.

Salvo el programa de Mendoza que fue provincia, los de alcance nacional se desarrollaron bajo gobiernos de corte progresista, con muchos referentes de los movimientos sociales en sus filas. Esto podría considerarse una ventaja, (en principio), ya que hubo mayor receptividad a las iniciativas que se venían llevando adelante desde las OSC. También se accionaron los apoyos a niveles parlamentarios para dar avance al andamiaje jurídico necesario para poder implementar los programas y se dotaron de los recursos económicos pertinentes.

Sin embargo, como puede deducirse de los análisis descriptivos, no fueron pocas las desavenencias y fricciones entre el Estado y las OSC, como bien han reflejado los expertos entrevistados para la presente investigación. Por ejemplo en el caso brasileño, Bandiera señaló lo siguiente: “Hay que trabajar con el Estado, todo pasa por ahí en este tema, no solamente la implementación de leyes de control o de liberación de armas es el Estado. (...) aunque es muy complicado, porque tienen luchas muy fuertes entre sectores, como por ejemplo entre los militares, hay muchos militares contra nosotros, hay otros a favor”. Por su parte, Lucía Consoli comenta sobre los inconvenientes surgidos cuando las OSC “confunden el rol de exigir y marcar el contrapunto, auditando y exigiendo acompañar, por un rol de ejecutor tomando el lugar que le corresponde al Estado”.

También hay otras dificultades referente al peligro que corren los programas de transformarse en herramientas de “propaganda” de los gobiernos. En ese sentido Gabriel Conte se basó en una experiencia suya en Venezuela donde “se usó al desarme como campaña, para que la gente entregara las armas, pero se las llevaban ellos, se la llevaba el gobierno, y era para aplastar a la sociedad más que para ayudar a una convivencia pacífica. Después con esas armas armaban grupos propios”. Salvando las distancias con el ejemplo venezolano, para el caso del PNEVAF argentino, también hubo críticas por el sesgo político partidario que adquirió el programa.

En lo referente al clima institucional cabe señalar las dificultades generadas por las crisis

en el sistema político en 2001 en Argentina, que marcó el cierre de las iniciativas que venían tomando impulso con la experiencia mendocina, así como la crisis en el sistema político brasileño en 2005, debido a las denuncias al gobierno de Lula, que afectaron el resultado del *referéndum* y dañaron el prestigio de la campaña de entrega de armas que se llevó a cabo hasta diciembre de ese año.

8.2 En lo referente a las políticas públicas de seguridad y control de armas

Uno de los elementos en común identificados en los tres programas fue la necesidad de generar cambios y reformas estructurales en los cuerpos de seguridad, llámese modernización o profesionalización de la policía, ya que estas instituciones arrastraban con prácticas anticuadas y cargaban con un legado de corrupción y violencia institucional ejercida durante décadas, por lo que no contaban con buena reputación en la sociedad. Las secuelas de la represión de las dictaduras y el terrorismo de Estado estaban bastante presentes en la sociedad.

Otra de los puntos en común fue el haber llevado adelante reformas legislativas referentes al marco normativo de adquisición, tenencia y porte de armas de fuego, que como parte integral de dicha política preveían y reglamentaban el desarrollo de los programas de desarme. En los tres casos estudiados fueron indispensables estas leyes para darle amparo legal a los PEVAF. Solo por citar un ejemplo: si no se cubría legalmente a las personas que acudían a hacer entrega de sus armas de fuego, podían haber sido detenidas por el delito de porte ilegal de armas. En ese sentido, otro de los puntos claves fue el brindar amnistía jurídica durante el transcurso de los programas, para que no hubiese consecuencias legales para las personas que entregaron las armas de fuego, no importando que su posesión fuera legal o ilegal. Además en todos los casos se dio un incentivo económico a cambio de las armas entregadas, en el caso del PNEVAF y el CEVA estos incentivos fueron monetarios, en el caso del CAMC fue por bienes de consumo.

Generar un control físico y registral de los arsenales de incautaciones policiales de armas y

municiones, así como de creación y fortalecimiento de los sistemas de información para la venta y control de armas y municiones son otra de las características más evidentes. Por ejemplo en Brasil el Estatuto preveía que el Ejército y la Policía Federal debieron interconectar sus bancos de datos a través de un sistema protegido y mediante niveles de acceso establecidos por protocolos de confidencialidad entre ambas agencias, para así facilitar el intercambio de información entre ambas instituciones y cotejar por ejemplo las armas exportadas y vendidas con la información sobre armas incautadas, lo cual permitiría un rastreo eficiente de rutas y métodos de tráfico y desvío de armas. En el caso argentino por ejemplo en Mendoza, se destacó el trabajo para el control de los arsenales de armas incautadas por la policía. En ese sentido Gabriel Conte señaló que “Nos dimos cuenta por ejemplo que las armas que caían en poder de la justicia, o de los policías, eran reintroducidas al mercado ilegal por la policía o por los jueces. Porque los arsenales no tenían ningún tipo de protocolo de protección ni de destrucción”.

Para el caso del Programa Nacional de Argentina, se quitó al RENAR del control del Ministerio de Defensa, para llevarlo al Ministerio del Interior y luego al de Justicia y Derechos Humanos, apartándolo del control militar y llevándolo al área de lo civil.

8.3 El rol de las organizaciones de sociedad civil¹¹⁶

En todos los casos analizados se destacó la importancia y liderazgo de las organizaciones de sociedad civil durante todo el proceso de los PEVAF. En el caso del CAMC mendocino, mediante las distintas organizaciones como *Rotary clubs*, organizaciones vecinales, iglesias de distintos credos, ONG's e instituciones como la Universidad Nacional de Cuyo, que fueron imprescindibles para alcanzar los resultados que obtuvo con pocos recursos, planificación y tiempo.

Para el PNEVAF argentino fue crucial todo el apoyo técnico y de *lobby* en medios de comunicación y Parlamento de las organizaciones que conformaban la RAD, aunque luego,

¹¹⁶ Ver tabla N° 4 del Anexo 3.

durante el proceso de implementación y recolección de armas de fuego la participación de las OSC en el proceso fue bastante menos protagónica. Igualmente el apoyo de las organizaciones sociales fue clave a la hora de defender el programa en distintos ámbitos, tanto a nivel político como en la opinión pública con argumentos contundentes e información sólida.

En el caso del CEVA brasileño, organizaciones como *Sou da Paz* y *Viva Río* trabajaron durante años previos al Estatuto de *desarmamento* llevando adelante investigaciones y campañas de concientización pública sobre el impacto de la violencia armada en la sociedad que convenció a millones de personas, entre ellos políticos y personas con influencia en el Brasil. También fue de notable importancia la participación de organizaciones sociales comunitarias pero en especial la incidencia de las iglesias de distintos credos, que acercaron la información y objetivos de los programas a las comunidades, generando mayor confianza en la población que es fiel a estas iglesias (sobre todo en Brasil, las iglesias católica, las pentecostales y afroumbandistas tienen mucha presencia en zonas donde el Estado tiene poca o nula presencia). Esto además brindó más garantías y seguridad a la hora de entregar las armas para los sectores sociales que menos confían en las instituciones policiales o militares. Cabe señalar que para el caso del PNEVAF argentino, no se convocó a colaborar en la tarea de recepcionar armas a las Iglesias y/o las organizaciones sociales, sino que se centralizó en el RENAR con sus puestos móviles.

8.4 Producción de investigaciones

El diagnóstico de la problemática generada por la violencia armada, mediante el dimensionamiento, análisis cuantitativo y cualitativo de su impacto en la sociedad, ha sido destacado en las tres experiencias. Por ejemplo en el caso de Mendoza, el estudio¹¹⁷ realizado por Martín Appiolaza referente al análisis estadístico de municiones y armas de fuego utilizadas en crímenes cometidos desde 1992 a 2001, derribó muchos mitos

¹¹⁷ Apiolaza, Martín (2001) “*Contra los mitos: un análisis estadístico de armas secuestradas en Mendoza. Período (1992 - 2001). Informe Preliminar, Septiembre 2001*”. Pág. 2 a pág.10. Disponible online en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/Appiolaza-Contra-los-mitos.pdf>

existentes y dio basamento empírico para llevar adelante más investigaciones y a concebir el programa de canje de armas con argumentos sólidos. En el caso del PNEVAF argentino se destaca el trabajo de las OSC nucleadas en la RAD, que fueron una pieza clave para la elaboración de la Ley 26.216 con sus aportes técnicos, y además de suma importancia en la generación de contenidos para la prensa con una fuerte cobertura en citas periodísticas, llegando a ser mencionada en el 76 % de los casos (INECIP. 2008: 8)¹¹⁸.

En el programa brasileño también se destaca toda la labor previa llevada adelante por las investigaciones dirigidas desde *Viva Río* y *Sou da Paz*, que comenzaron a mostrar aspectos que eran desconocidos o preconcebidos sobre la violencia armada y su impacto en el Brasil. Las investigaciones llevadas adelante por Rangel Bandeira, Pablo Dreyfus, Josephine Bourgois, entre otras referencias permitieron dar base científica a la hora de argumentar la necesidad de mejorar el control de armas y promover el desarme civil.

8.5 Campañas de visibilidad y sensibilización

El “cambio de mentalidad” sobre el papel de las armas en la sociedad fue una de las materias en las cuales se hizo más énfasis por parte de los expertos entrevistados y también es destacado en la bibliografía consultada como una de las áreas estratégicas para el éxito de los programas. Por ejemplo para el caso de Mendoza, una de las primeras acciones de visibilidad que se describen, fue llevada a cabo en las escuelas públicas, realizando un programa de canje de armas de juguetes. Por ese medio se llegó a cientos de familias que comenzaron a familiarizarse con la idea y objetivos que tendría el programa para armas de fuego reales para adultos. También fue muy importante la colaboración e involucramiento de artistas y medios de comunicación en el apoyo a la campaña, dando buena cobertura de las actividades.

En el caso del CEVA brasileño también ha sido destacado el apoyo de los medios de

¹¹⁸ El dato proviene del análisis de la cobertura periodística de la campaña ¡Basta de armas! El rastreo de prensa comprendió un período de relevamiento de noticias que comprendió como límites las fechas del 15 de septiembre al 25 de octubre del año 2007.

comunicación y de artistas, así como personas influyentes en la agenda pública que fueron “convencidos” de formar parte de las campañas de concientización sobre el impacto de las armas de fuego y de promover el desarme voluntario. Las campañas publicitarias de estilo innovador y transgresor también fueron un destaque surgido de las entrevistas y en la bibliografía consultada.

A diferencia de los ejemplos anteriores, en el PNEVAF argentino¹¹⁹, no hubo grandes campañas previas de sensibilización en escuelas o centros de enseñanza, o una campaña de visibilidad que incluyera a artistas o personalidades públicas, sino que se centraron en la difusión de la información surgida de las investigaciones realizadas sobre los diagnósticos de la violencia armada, contando con una importante presencia de integrantes de las OSC y autoridades del RENAR en los medios de comunicación, participando en entrevistas y debates públicos con militantes pro armas por ejemplo.

Es importante señalar además que en todas las experiencias se pusieron líneas telefónicas con información a disposición de la población, para informar detalladamente sobre los objetivos del programa, los centros de recolección, las disposiciones para hacer entrega de las armas y las formas de retribución económica y de pago del canje. En el caso de páginas *web*, para el caso de Mendoza todavía no era de uso masivo *internet*, para el caso del CEVA y el PNEVAF si se dispuso de información online.

8.6 La cooperación internacional.

También es importante señalar el rol de la cooperación internacional en el impulso de los PEVAF. Organizaciones como *Small Arms Survey*, han sido referencias para el intercambio en el criterio técnico. También la cooperación de agencias de las Naciones Unidas como la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) y del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América

¹¹⁹ Cabe aclarar que esta característica es válida para la primera edición del programa. En ediciones posteriores se mejoró este aspecto y se implementaron actividades en centros de enseñanza así como también se realizaron programas de canje de armas de juguete por juguetes para la paz. La campaña fue conocida como “¡Armas ni de juguete!”, emulando el mismo procedimiento que se llevó a cabo en el programa del RENAR para las armas de fuego reales.

Latina y el Caribe (UNLIREC).

Igualmente cabe señalar que el papel de la cooperación internacional en estos programas consistió solamente en apoyo técnico, no en el financiero. En ese sentido, Gabriel Conte remarcó la necesidad de que los fondos de los programas sean de origen estatal ya que la lógica de las agencias internacionales no pueden agendar las necesidades y tiempos locales: “Conociendo el panorama internacional, no haría un plan solo porque hay financiamiento para hacerlo. A veces te dicen “mirá hay 100 mil dólares para hacer un plan de desarme”. Bien, pero el PEVA no es solamente sacar las armas de la sociedad, es todo lo otro. Entonces, hay que dividir esa cantidad de plata, de modo tal que involucre a todo, no solamente el acto concreto de quitar las armas y destruirlas. Hay que meter el factor control, salud, educativo, promoción en los medios de comunicación, debates, que la gente participe contando sus experiencias (...) confío más cuando lo hace el Estado convencido, que cuando te viene fondos de una organización internacional”.

8.7 Análisis comparado de impactos

De una forma simplificada, según lo define la Red de Evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC)¹²⁰, el impacto sería definido como “los efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios producidos por una intervención, directa o indirecta, intencional o no intencional” (White. 2010: 154). Sin embargo este no siempre puede ser observado con claridad, debido a una suma de diversas razones, de índole metodológica, otras a la multicausalidad del fenómeno de la violencia, como por ejemplo la incidencia de una ola delictiva independiente del plan (Fleitas. 2010: 36). En este sentido, para poder dimensionar el posible impacto de los PEVAF analizados, primero hay que contextualizarlos inmersos en una tendencia alcista de la violencia acompañada de un aumento de muertes por armas de fuego, que venía gestándose en la región desde la década de los 90 hasta entrada la década del 2000. Este aumento sostenido coincide

¹²⁰ La Red de Evaluación del Desarrollo es un órgano subsidiario del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE cuyo objeto es incrementar la eficacia de los programas internacionales de desarrollo mediante herramientas de evaluación sólidas, independientes y fundamentadas.

además con el auge de las políticas neoliberales.

Este fenómeno, al ser analizado desde un punto de vista estructuralista, podría ser explicado en parte, por las transformaciones que se produjeron en el mercado laboral sumado a los cambios políticos y sociales, como por ejemplo, el dismantelamiento del estado de bienestar y el deterioro de la sociedad salarial, el aumento de la desocupación y la precarización del mercado laboral. Lo anteriormente mencionado es entendido como una recomposición del capitalismo sobre la base de la especulación financiera, (liberalismo financiero), la desindustrialización, la desindicalización y la marginación social (Wacquant; 1999; 2001; 2006). A su vez esto fue de la mano de un paradigma más punitivo de la seguridad pública, así como el “hiperencarcelamiento” (Wacquant. 2010), entendido como un aumento sostenido de la población privada de libertad.

Durante este período se comenzaron a gestar las bases para las crisis económico - sociales - institucionales, que tuvieron su máxima representación en Argentina durante la crisis que estalló 2001, manifestando sus efectos en los indicadores de violencia, que llevó a un pico de muertes por armas de fuego en 2002. En Brasil la crisis financiera llegó a desatarse ya en 1999, pero los efectos generados por más de una década de neoliberalismo, también tuvieron su correlato en el aumento de las violencias, no reduciéndose simplemente al delito, sino a todas las formas de violencias estructurales, simbólicas y normalizadas.

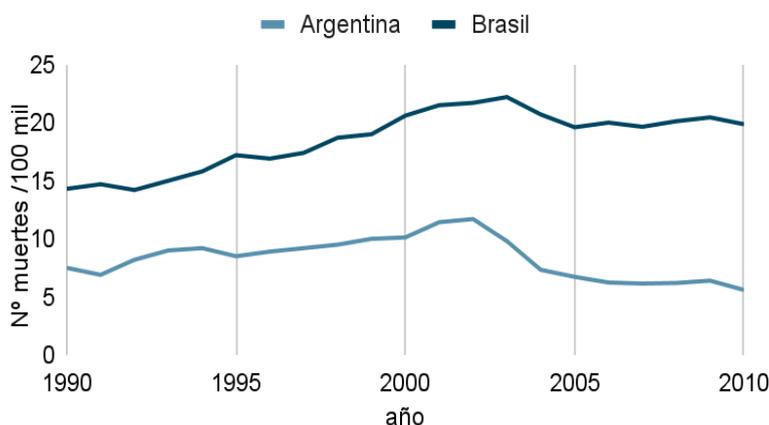


Gráfico 1. Tendencia histórica de la tasa total de muertes por armas de fuego cada 100 mil habitantes en Argentina y Brasil (1990 a 2010). Elaboración propia con datos de Alpers, Philip, Miles Lovell y

Michael Picard. 2022. Sydney School of Public Health, The University of Sydney. GunPolicy.org.

Como indica el gráfico N° 1, se observan tendencias claras de aumento sostenido en la cantidad de muertes ocasionadas por armas de fuego, llegando a una tasa de 11,7 muertes cada 100 mil habitantes en 2002 en Argentina y de 22,2 para Brasil en 2003. ¿Es casualidad que estas tendencias muestran comportamientos similares? Nada más lejos. En ambos países estos fenómenos están ligados al fruto de decisiones políticas que además dieron referencia a las agencias punitivas del Estado para atajar y atender los conflictos sociales, como contención del devenir marginal y criminalización de la pobreza. Se puede comprender entonces, la idea sugerida por Wacquant para nombrar las transformaciones que tuvieron lugar en el Estado durante el neoliberalismo: el pasaje del “Estado providencia” al del “Estado penitencia” (Wacquant. 1999: 88), que representa el pasaje de lo social a lo penal o policial. Una suerte de “mundialización de la tolerancia cero” (Wacquant. 1999: 32).

Es en este contexto adverso es donde surgen los movimientos sociales ligados a la lucha contra la violencia armada. Sus reivindicaciones fueron consideradas a costa de una innegable realidad que necesitaba respuestas urgentes. Es aquí donde irrumpen los planes de entrega voluntaria de armas de fuego, como una pieza dentro de un conjunto de programas y acciones de políticas públicas mucho más amplias. Si bien los resultados no muestran que el impacto de los PEVAF hayan sido una “solución” al problema de las muertes y lesiones provocadas por la violencia armada, (hay una abanico de variables que afectan al fenómeno y claramente escapan los alcances de este tipo de acciones), si se puede afirmar que su irrupción en ambos países, en conjunto con una serie de medidas¹²¹, obtuvieron resultados esperanzadores. En el caso brasileño cortó una tendencia alcista que tenía más de una década, disminuyendo hasta un 8 % las muertes por armas de fuego entre 2003 y 2005. En el caso argentino consolidó una tendencia a la baja estable, luego de su pico máximo en 2002.

Pero más allá de los números, que claro está son bien importantes, los PEVAF instalaron

¹²¹ Durante este período de tiempo en ambos países, además se implementaron una serie de políticas públicas que atendieron la crisis social y económica provocada por las crisis del neoliberalismo.

un debate público sobre cuestiones de fondo que implicaron un aporte sustantivo para concebir soluciones distintas a una parte importante de los problemas de la seguridad pública, aportando una visión diferente, considerándolo desde una perspectiva alternativa al modelo punitivo/armamentista, con fuertes componentes en la salud pública, en la economía, la educación y una suma de factores del orden cultural que afectan la convivencia social y por ende la calidad democrática¹²².

¹²² Ver Tabla N° 5 del Anexo 3.

9. Desafíos y recomendaciones: posible implementación de un PEVAF en Uruguay¹²³

9.1 Contexto

Suena contradictorio pero, si bien Uruguay es considerado como uno de los países más “seguros” de la región¹²⁴, igualmente muestra entre su población una de las percepciones de “inseguridad” más altas de América Latina¹²⁵. En 2017 un 52% de su población lo consideraba “inseguro” (INE. 2017)¹²⁶. Según una encuesta desarrollada en 17 países de la región¹²⁷ por Latinobarómetro en 2021, el país se encontraba 2º en el ranking de percepción de violencia en las calles (Latinobarómetro, 2021).

Como ya se ha observado en el comportamiento del fenómeno de la violencia en Argentina y Brasil, Uruguay no ha escapado a la tendencia de un aumento del índice de homicidios coincidente con la aplicación de políticas neoliberales, que comenzaron durante la década de los 70 con las dictaduras cívico militares, se incrementaron durante los años 80 con la transición democrática, y se afianzaron en los 90 con las democracias neoliberales. Este período se caracteriza por un régimen fiscal que no prestó especial importancia a la redistribución del ingreso¹²⁸ (Rivero Borges. 2021). Según detalla la economista Analía Rivero Borges, el análisis de la evolución conjunta de series históricas de desigualdad y

¹²³ El presente capítulo trata de una contextualización del fenómeno de la violencia armada en el Uruguay, de sus impactos y repercusiones, así como una proyección de los desafíos y potenciales resultados de su implementación. No se trata de un análisis descriptivo de caso, como sí lo han sido los ejemplos de Argentina y Brasil, ya que en el país no se llevaron a cabo este tipo de programas.

¹²⁴ En el ranking del Índice de Paz Global (*Global Peace Index*) figura como el “más seguro” de América del Sur. Actualmente se encuentra en una buena situación en el ranking de paz global, ya que ocupa el puesto 47 de los 163 que analiza éste indicador. Sin embargo ha empeorado su posición, ya que en 2020 estaba en el puesto 37. Este indicador mide el nivel de paz y la ausencia de violencia en un país. Además de la evolución de la puntuación, es fundamental la evolución que tenga el país en el ranking que lo compara con el resto de los países. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-paz-global/uruguay>

¹²⁵ Según una encuesta realizada por Latinobarómetro en 2011, donde se preguntaba “En su opinión ¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país?” Uruguay quedó en 5º lugar del ranking de mayor preocupación en la población por “delincuencia y seguridad pública”, quedando por arriba de países como Guatemala u Honduras. Sin embargo, en el estudio realizado en 2018 por la misma empresa, se constató que quedó en 4º lugar de la población que menos teme a ser víctima de un delito. Informes disponibles en: www.latinobarometro.org

¹²⁶ Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta de victimización 2017, Ministerio del Interior, República Oriental del Uruguay. Disponible online en: https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=ea5bd263-206c-4c02-8041-4c673fac7b9b&groupId=10181

¹²⁷ El estudio se aplicó cara a cara en 17 países entre el 26 de octubre de 2020 y el 15 de diciembre, para Argentina no se pudo aplicar cara a cara por la condiciones de la pandemia por lo que finalmente se decidió aplicarlo online entre el 26 de Abril y el 16 de Mayo 2021. Se aplicaron en total, en los 17 países 19.004 entrevistas cara a cara y 1200 entrevistas via panel online.

¹²⁸ Para medir esto la autora utilizó la correlación entre el gasto público social y el crecimiento del PIB.

PIB disponibles para Uruguay¹²⁹, muestra una correlación entre el índice de homicidios y la desigualdad, evolucionando de manera conjunta, y de manera inversa al producto (Rivero Borges. 2021).

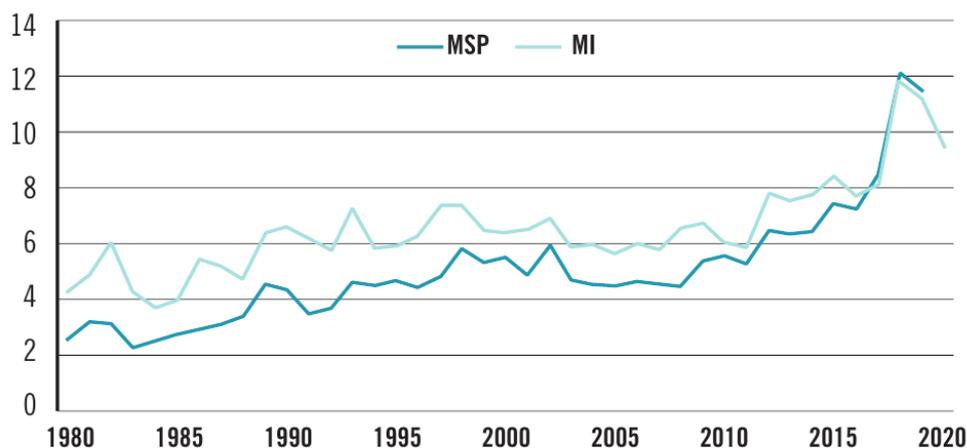


Gráfico N° 2. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en Uruguay para el período 1980 - 2020 según distintas fuentes de información. Fuente (Rivero Borges, 2021) con base en datos del Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior y Programa de Población de Facultad de Ciencias Sociales - Udelar

Como se observa en el gráfico N° 2, la tasa de homicidios muestra un aumento sostenido hasta llegar a un pico en los primeros años del presente siglo, para luego disminuir levemente y mantenerse con poca variación hasta luego de 2010, año en el que comienza a aumentar progresivamente, para dispararse luego de 2015. Aquí se plantea una paradoja con lo afirmado anteriormente, ya que si bien se aprecia la emergencia social generada por la crisis financiera de 2002, y a pesar de que esta situación posteriormente se revirtió y Uruguay redujo la desigualdad considerablemente gracias al aumento sostenido de la inversión social¹³⁰ durante 15 años consecutivos¹³¹, no se repercutió en la tasa de homicidios que continuó creciendo (Rivero Borges. 2021).

¹²⁹ La autora los define de la siguiente forma: “el primero, desde comienzos del siglo XX a la década de 1930; el segundo, a partir de allí hasta 1970, y el último, de 1970 hasta los 2000. El primero y el tercero se caracterizan por no prestar especial importancia a la redistribución del ingreso, utilizando para medir esto la correlación entre el gasto público social y el crecimiento del PIB” (Borges Rivero, 2021).

¹³⁰ Se ha optado en esta investigación por utilizar el término “inversión social” en vez de “gasto social”.

¹³¹ El gasto público social, (o mejor dicho inversión pública social), se incrementó en el Uruguay desde 2005 de forma considerable. En ese año, suponía el 66,8% del gasto total, cifra que ascenderá a su máximo registrado en toda la serie histórica en 2015, representando un 76,2% del gasto total. Los años siguientes la

Una variable que ya ha sido mencionada en el presente trabajo, podría explicar en parte este fenómeno. La mayor irrupción del crimen organizado de escala internacional conformado por cárteles de drogas, que comenzaron a operar en el país¹³², principalmente tomándolo como *hub* logístico para la salida de droga fuera del continente y la incidencia del *modus operandi* más propio de este tipo de entidades delictivas, podría explicar -en parte- un aumento de crímenes asociados a las actividades vinculadas al tráfico de estupefacientes, entre ellos los homicidios. Otra de las explicaciones que pueden contribuir a este fenómeno son las mediocres tasas de resolución y condenas para los homicidios en la justicia (Dalby y Carranza, 2019).

Para el año 2018 Uruguay se posicionó en el quinto lugar de los nueve países de América del Sur¹³³, con mayores tasas de homicidios (UNODC. 2019). En dicho año, según el Ministerio del Interior se alcanzaron los 416 casos consumados en todo el país, de los cuales 297 fueron cometidos con armas de fuego (71,3%)¹³⁴. En lo que respecta a las muertes ocasionadas por armas de fuego, en 2017 Uruguay se encontró en la posición N°20 en el ránking mundial de los países en los que son utilizadas en más del 50 % de los casos¹³⁵ (Mc Evoy y Hideg, 2017: 53).

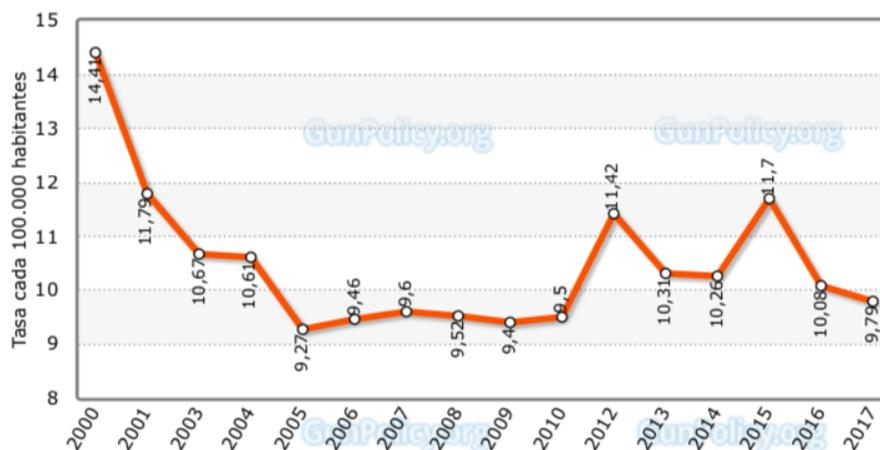


Gráfico N°3. Tasa total de muertes por armas de fuego cada 100 mil habitantes (año 2000 a 2017).

¹³² Ver notas al pie de página 19 y 20.

¹³³ Países para los que se cuenta con datos.

¹³⁴ Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Informe 2018 - 2019, Ministerio del Interior, división de estadísticas y análisis estratégico. Homicidios, Análisis del 1° de enero al 31 de diciembre. Disponible online en: https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/HOMICIDIOS_CONSUMADOS_-_31_de_Diciembre_20194410.pdf

¹³⁵ Ver gráfico N°1.

Fuente: Alpers, Philip, Amélie Rossetti y Daniel Salinas. 2021. *Guns in Uruguay: Total Number of Gun Deaths*. Sydney School of Public Health, The University of Sydney¹³⁶.

Tal como se puede observar en el gráfico N° 3, la tasa de muertes¹³⁷ cada 100 mil habitantes ocasionadas por armas de fuego, al ser comparada con el gráfico N° 2, muestra que supera a la tasa histórica de homicidios realizados con cualquier método, al menos en los años con datos disponibles para tal comparación (del 2000 al 2017). Esto puede ser explicado en parte por el alto porcentaje de muertes ocasionadas por suicidios, significativo en Uruguay comparado con el resto de la región¹³⁸. El gráfico N° 4 muestra que de un total de 15.018 víctimas de suicidio en el período que abarca del año 2000 al 2017, un 17,3 % (2598) perdieron la vida mediante la utilización de este tipo de armas.

Porcentaje de suicidios en Uruguay. Años 2000 a 2017

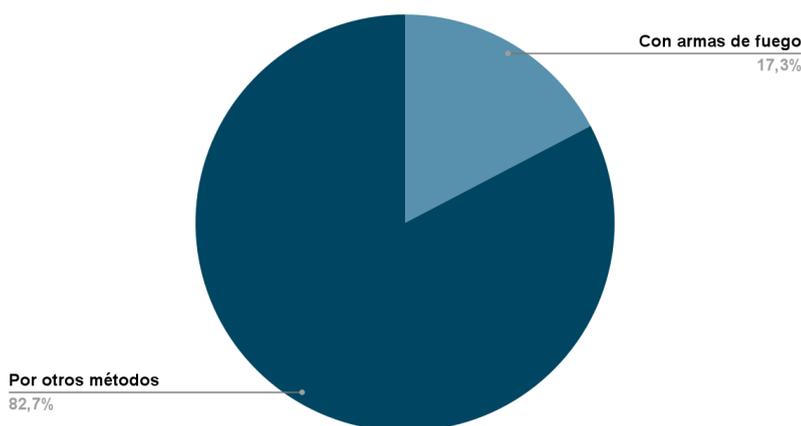


Gráfico N°4. Porcentaje comparativo de suicidios cometidos con armas de fuego y otros métodos.
Elaboración propia en base a datos de Alpers, Philip, Amélie Rossetti y Daniel Salinas. 2021. *Uruguay — Datos sobre armas, figuras y leyes*. Sydney School of Public Health, The University of Sydney¹³⁹.

¹³⁶ GunPolicy.org, 21 September. Accessed 24 May 2022. at:

https://www.gunpolicy.org/es/firearms/compareyears/195/total_number_of_gun_deaths

¹³⁷ Este total incluye los homicidios por arma de fuego, los suicidios por arma de fuego, los disparos mortales no intencionados, las muertes por arma de fuego cuya causa o intención sigue siendo indeterminada y los asesinatos mortales por "intervención legal" relacionados con armas de fuego, por ejemplo, los disparos de las fuerzas del orden que se consideran homicidios justificados. Glosario de Gunpolicy.org. Disponible online: <https://www.gunpolicy.org/es/firearms/glossary/136>

¹³⁸ Uruguay tiene actualmente una tasa de suicidio de 20,6 cada 100.000 habitantes, una de las más elevadas de América junto con las que registran Cuba y las Guyanas. Este valor lo ubica por encima de Argentina, Chile, Colombia, Estados Unidos y Canadá. Información extraída del Portal de la Universidad de la República, publicada el 21/07/2021. Disponible online en: <https://udelar.edu.uy/portal/2021/07/un-tema-que-nos-duele-a-todos/>

¹³⁹ GunPolicy.org, 21 September. Accessed 26 May 2022. at: <https://www.gunpolicy.org/es/firearms/region/uruguay>

9.2 Jóvenes en la mira.

“Tírame a la cara, a la cara, bien a la cara
Quiero que me dispare' a la cara si tené' valor
Tengo una pistola en la piel (en la piel)
Se me pegó de tanto meter (de meter)
Ando con El Doctor, con la gang (gang, gang, gang)
Perdoname, lo voy a poner (let's get it)”

140

Peke 77 *feat* El Doctor

Uruguay no escapa a la lógica de la región: a quienes más matan las balas es a personas jóvenes. Según lo revela un informe aún inédito del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), 1 de cada 4 fallecidos por armas de fuego entre los años 2014 y 2018, tenía entre 20 y 29 años (24%). Además poco más de la mitad contaba con una edad igual o inferior a los 39 años (53.7%) (IELSUR y PNUD. 2021). En relación a esto, también es necesario tener en cuenta que el 83% de los homicidios que involucran a personas de 13 a 17 años, cometidos entre los años 2012 y 2018, fueron realizados con armas de fuego (Gutiérrez et al. 2019: 18). Otros estudios indagaron sobre los partes policiales de asesinatos de adolescentes en Montevideo, revelando información de impacto: entre los años 2015 y 2019, de 52 casos registrados¹⁴¹ 47 fueron cometidos con armas de fuego, o sea un 90,4% (Tenembaum et al. 2021: 41).

Otro dato relevante lo aporta una encuesta¹⁴² realizada a adolescentes en el sistema de privación de libertad uruguayo en el año 2013. Se llegó a encuestar a 356¹⁴³, (330 varones y 26 mujeres), pudiéndose encontrar que 9 de cada 10 consultados (91,2 %) habían visto armas de fuego en su entorno, de los cuales el 81.8 % alguna vez accedió a una de ellas.

¹⁴⁰ Estrofas del tema “Pistolas” del joven artista de *rap* y *trap* uruguayo Facundo Cedrés, alias “Peke 77”. Se puede acceder al video clip en el siguiente enlace: https://www.youtube.com/watch?v=S_7wLL7CvI0

¹⁴¹ Los partes policiales revisados pertenecen al Sistema de Gestión de Seguridad Pública del Ministerio del Interior.

¹⁴² Llevada a cabo por el Observatorio Piloto de Impacto de Armas de Fuego en la Vida Cotidiana del proyecto Convivencia Democrática y Desarme Civil, impulsado por el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR) con la cooperación de la Unión Europea. Los resultados de la encuesta fueron recogidos en la publicación “Menos Armas más Seguridad. Aportes para la comprensión de la problemática de las armas de fuego en el Uruguay. IELSUR, 2015.

¹⁴³ De un universo de 658 adolescentes privados de libertad que había en ese momento en el sistema.

Sobre el último porcentaje mencionado, un 92.4 % efectivamente utilizó el arma por diferentes motivos y en diversas situaciones¹⁴⁴; mientras que un altísimo porcentaje de los adolescentes que participaron en la encuesta mencionaron haber sido violentados previamente con armas de fuego (65.9 %) (IELSUR. 2015)¹⁴⁵. La misma encuesta reveló que ante la pregunta de dónde habían comprado el arma, un alto porcentaje respondió “a particulares” y otro porcentaje relevante la adquirió en una feria barrial de Montevideo (Piedras Blancas). Otros contestaron que las compraron en cuarteles militares y en “bocas”¹⁴⁶ entre otros lugares (IELSUR. 2015). En cuanto a las personas que les suministraron o facilitaron el arma son principalmente “conocidas” (38,4%), mediante sus “amigos o amigas” (16%); mientras tanto la categoría “Otros” significó un (26%). Dentro de esta última, un 9,7 % de los jóvenes declaró que se la compró directamente a la policía. A su vez, el 56,4 % de los proveedores fueron mayores de edad, reafirmando la idea de que las armas, así como otros elementos, provienen y son responsabilidad del mundo adulto (IELSUR. 2015).

9.3 Violencia hacia las mujeres.

Si bien la mayor parte de las víctimas de las armas de fuego son varones jóvenes, las armas de fuego juegan un papel clave en la violencia de género ejercida hacia las mujeres. Las justificaciones para su uso como herramienta de “protección” y “defensa” del grupo familiar, principalmente son sostenidas por los varones. Ellos son quienes habitualmente tienen armas y las usan o defienden más enfáticamente la necesidad de tenencia con fines defensivos (Alfie et al, 2018: 6).

Lo expuesto queda reforzado con los datos oficiales del Registro Nacional de Armas - Servicio de Materiales y Armamentos (RNA - SMA), que muestran que en 2019 de cada 100 armas inscriptas en el registro, 98 propietarios son hombres (98.2%) y 2 mujeres

¹⁴⁴ Es importante aclarar que el uso del arma no implica haberla disparado.

¹⁴⁵ Salamano, Ignacio, Pandolfi, Jimena, Torres, Valentina, Mosteiro Mariana, Docampo, Verónica, Vázquez, Mauricio, 2015 “Menos armas, más seguridad”, Pág. 117 a 152. Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay IELSUR, Montevideo, 2015.

¹⁴⁶ Lugares clandestinos donde se compran distintos estupefacientes.

(1.8%) Los guarismos de homicidios consumados con armas de fuego según sexo indican que, para el período que abarca los años 2014 a 2018, un 10,2% de las 939 de las víctimas mortales por armas de fuego eran mujeres¹⁴⁷ (IELSUR. 2021).

Se ha demostrado que la disponibilidad de armas de fuego en contextos de violencia basada en género, representa un elemento que aumenta exponencialmente el riesgo de un desenlace fatal¹⁴⁸. Es decir, se incrementan los riesgos para las mujeres, porque las armas respaldan y/o vehiculizan otras violencias ya existentes en la sociedad, y particularmente en las relaciones entre hombres y mujeres (Alfie et al, 2018: 17). Especialmente las mujeres víctimas de este tipo de violencia, en el hogar se ven desprotegidas por factores tales como la debilidad de las estructuras, de las instituciones y de los dispositivos que abordan la temática (IELSUR, 2015: p.111).

¹⁴⁷ En el estudio, (aún inédito), llevado a cabo por IELSUR, se aclara que para los homicidios con armas de fuego, los datos son de elaboración propia en base a datos proporcionados por Dpto. de Estadísticas Vitales - DIGESA- MSP. Para el conjunto de homicidios los datos son extraídos del Informe 2018 del Observatorio de Violencia y Criminalidad (Ministerio del Interior. 2018).

¹⁴⁸ Según informes producidos en Estados Unidos: “hay varios factores que afectan a las posibilidades de que una mujer sea asesinada por su esposo o compañero, pero el acceso a un arma de fuego aumenta el riesgo cinco veces”. “Tener un arma en el hogar aumenta el riesgo general de que algún miembro de la familia sea asesinado en un 41%; pero para las mujeres en concreto, este riesgo casi se triplica (aumento del 272%). (Amnistía Internacional, IANSA y OXFAM. 2005: 22)

9.4 Uruguay, un país fuertemente armado

Para diciembre del 2019, según datos oficiales del RNA-SMA, el número de armas de fuego registradas en Uruguay¹⁴⁹ ascendía a un total de 606.712¹⁵⁰.



Gráfico N°5. Posesión de armas registradas por grupo en porcentaje. Fuente RNA-SMA. Elaboración propia.

En el gráfico N°5 puede observarse que del total de armas registradas, un 5.2% pertenecen a coleccionistas (31.549), 3.4% a personas jurídicas (20.628) y 91.4% a personas físicas (554.535). Por lo tanto, la mayor parte de las armas de fuego que hay en el país están en manos de particulares. Por otra parte, existe un número de armas ilegales en circulación, de las cuales es muy difícil llegar a una cifra estimada. Sin embargo según estudios internacionales¹⁵¹ que se basan en la experiencia aplicada en distintos países, indican que por cada arma registrada, corresponde un arma ilegal (Small Arms Survey. 2018). Según estas estimaciones, en Uruguay habrían en circulación 1.198.000 armas de fuego. Por lo

¹⁴⁹ El registro de armas de fuego en el Uruguay lo realiza el RNA-SMA del Ejército Nacional y data del año 1944.

¹⁵⁰ Resulta importante destacar que dicha cifra excluye el número de armas de fuego registradas por fuerzas policiales y militares. La propiedad de las armas de fuego registradas corresponde a 334.217 personas

¹⁵¹ El criterio utilizado corresponde a los estudios internacionales comparados llevados adelante por Small Arms Survey. Estas estimaciones, según detalla Aaron Karp, autor del informe “*Estimating global civilian - held firearms numbers*” de 2018, “hace hincapié en los datos recogidos de múltiples fuentes. Éstos se integran sistemáticamente para generar la estimación total de cada país. Las fuentes de datos disponibles incluyen documentos oficiales publicados y estudios de investigación sobre países y regiones, respuestas oficiales a cuestionarios del Small Arms Survey, encuestas de opinión pública, informes de prensa y correspondencia privada con expertos. En la medida de lo posible, las cifras más altas y más bajas se descartan como valores atípicos” (Aaron Karp. 2018).

tanto en base a lo mencionado, se podría afirmar que en promedio hay un arma cada tres uruguayos. Esto colocó al país en la sexta posición del ranking mundial de posesión de armas de fuego por cada 100 habitantes, con una tasa de 34,7 para el año 2017 (Aaron Karp. 2018: 4). Sin embargo hay reparos en cuanto a esta cifra estimativa, ya que surge de las suposiciones a partir de la situación legal de las armas incautadas en eventos policiales, y bajo el supuesto de que la evidencia allí expuesta configuraría una muestra proxy¹⁵² con relación al número de armas de fuego no registradas (IELSUR. 2021).

Según registra el estudio “Menos armas, más seguridad” (IELSUR. 2015), el número de guías emitidas por primera vez¹⁵³, se duplicó en el país entre los años 2007 y 2012. En el primer año se emitieron 6 guías nuevas de propiedad por día, mientras que en 2012 esta relación asciende a 15 junto con los que solicitaron renovación o transferencia. La publicación también señala que para octubre del 2013, en Uruguay se vendían veinte armas de fuego por día en el mercado legal, relación cercana a la señalada para la emisión de guías por primera vez (IELSUR. 2015).

En relación a lo anteriormente mencionado, en la gráfica N°6 se observan los volúmenes de importación de armas de fuego pequeñas y ligeras (expresados en U\$S). Allí se aprecia que

¹⁵² En efecto, y al menos para el período comprendido entre 2005 y 2012, del total de armas incautadas (9072), poco más de la mitad carecía de registro (51%). (IELSUR. 2015).

¹⁵³ Las guías son emitidas por el RNA - SMA. Los requisitos para solicitarla según la web www.gub.uy, son los siguientes :

- Ser mayor de 18 años.
- Cédula de Identidad vigente y fotocopia.
- Constancia de domicilio a nombre del solicitante con fecha de expedición no mayor a 60 días, (fotocopia recibo de UTE, OSE, ANTEL, etc, o Certificado de la Seccional Policial correspondiente).
- Original y fotocopia de Título de Habilitación para Adquisición y Tenencia de Armas (THATA), expedido por el Ministerio del Interior. Formulario GA01.
- En caso de tratarse de Señores Oficiales de las Fuerzas Armadas o del Ministerio del Interior en actividad y/o retiro, deberá presentar fotocopia del Carné militar o comprobante de Grado actualizado.
- En todos los casos el registro de armas nuevas se realiza a través de los locales comerciales (Armerías), adjuntando factura y/o remito de compra.
- Para armas usadas presentar Declaración Jurada (acorde archivos adjuntos) que justifique su procedencia, especificando nombre, Cédula de Identidad y vínculo entre los ciudadanos.
- En caso de tener conocimiento del fallecimiento del propietario anterior, se deberá presentar partida de defunción.
- Si el arma no cuenta con guía y se desconoce su origen, deberá ser presentada para su inspección ante nuestra División.
- En caso de tener más de 8 armas a su nombre, se deberá registrar como Coleccionista de Armas acorde el Decreto 345/020 del 18 de diciembre de 2020.
- La Guía de Posesión de Armas tiene una vigencia de 10 años a partir de su fecha de expedición.

desde el 2002, (año de crisis económica para el país y pico más bajo de importaciones en el decenio), la demanda de revólveres y pistolas aumentó año a año (IELSUR, 2015).

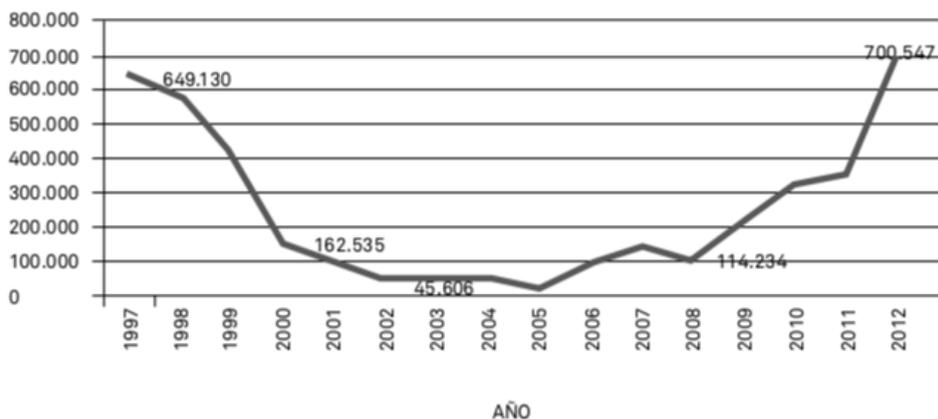


Gráfico N°6. Importaciones de revólveres y pistolas en US\$ (serie 1997 - 2012). Fuente: (IELSUR, 2015), según datos solicitados al Banco Central. Ministerio de Economía y Finanzas. Nota: se excluyen partidas 93.03. y 93.04

9.5 Marco jurídico

En Uruguay existe una tradición institucional fuerte en lo referente al registro de armas, que lo puso en la vanguardia regional en cuanto a la adopción de un marco legal, que reguló la temática con la sanción en 1943 del decreto ley No. 10.415. Ahora bien, dentro del marco jurídico actual, existen normas de fuente legislativa y administrativa a nivel nacional, pero también a partir de instrumentos internacionales¹⁵⁴ ratificados por nuestro país (IELSUR, 2021).

Un punto importante en la materia de control de armas de fuego en el país, fue la aprobación de la Ley No.19.247 del 15 de agosto de 2014. En ella se regularon aspectos que la dispersa normativa nacional anteriormente omitía, al tiempo que modificó otros

¹⁵⁴ Los principales instrumentos internacionales son los siguientes:

- El Protocolo 2001 contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones (complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional)
- Tratado de Comercio de Armas (“ATT” por sus siglas en inglés)
- Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones (CIFTA), aprobada por Uruguay mediante la ley No. 17.300 del 22 de marzo de 2001.

(IELSUR, 2021). A su vez se tipificaron delitos específicos, en cumplimiento de los compromisos asumidos por nuestro país al momento de aprobar tratados internacionales como la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones (CIFTA). El ejemplo más claro fue la actualización del derecho penal interno, al tipificar los delitos de tráfico interno e internacional de armas.

Según IELSUR, existieron dos ejes fundamentales sobre los que se afincó la ley. El primero: la limitación al acceso a armas de fuego por parte de la ciudadanía en general y el segundo: la tipificación de delitos con respecto al porte y el tráfico de armas (IELSUR, 2021). También establece la incautación de las armas que no estén debidamente registradas y se destaca que, por primera vez en una ley aparece el concepto de entrega voluntaria de armas de fuego y materiales afines por parte de la población civil, estableciéndose su posterior destrucción a cargo del SMA.

La Ley 19.247 posteriormente fue reglamentada mediante el decreto No.377/016 del Poder Ejecutivo¹⁵⁵, sin embargo se derogó completamente el 18 de diciembre de 2020 a través del dictado del decreto N°345/020. La nueva reglamentación flexibiliza los requisitos de tenencia y porte de armas. Prueba de esto son las excepciones de posesión del título de habilitación para la adquisición y tenencia de armas¹⁵⁶ (THATA)¹⁵⁷, así como la ampliación del espectro de personas que pueden acceder al porte de estas (IELSUR, 2021). Acerca del porte de armas de fuego, es necesario mencionar los cambios que introdujo la ley N° 19.889¹⁵⁸, que modifica varias disposiciones respecto al porte de armas para ciertas personas, específicamente para el personal policial y militar retirado. Con la nueva reglamentación se habilita al personal policial, subescalafón ejecutivo en situación de retiro, a portar arma corta siempre que esté registrada con su Guía de Posesión. Además se habilita de igual forma al personal militar retirado. A los efectos de acceder a esta

¹⁵⁵ El decreto fue dictado el 5 de diciembre de 2016 bajo el gobierno de Tabaré Vázquez.

¹⁵⁶ Para solicitar el THATA, la persona interesada debe presentar foto carné, cédula de identidad, constancia de domicilio, justificación de ingresos o medios de vida, certificado de antecedentes judiciales y certificado de aptitud psicofísica expedida por un profesional competente. Además, cuando el THATA se tramite por primera vez, hay que tener un certificado de idoneidad en el manejo de las armas y de conocimientos de la legislación vigente, que se obtiene con un curso que dan los ministerios de Defensa y del Interior.

¹⁵⁷ Expedido por el Ministerio del Interior o Jefaturas Departamentales.

¹⁵⁸ También conocida como Ley de Urgente de Consideración (LUC).

habilitación, el oficial en situación de retiro no deberá poseer antecedentes penales, y deberá realizarse una previa evaluación de su idoneidad. Para los militares además, debe acreditarse que la persona no posea antecedentes de violencia intrafamiliar.

Otro ejemplo de flexibilización del control de armas es que con la reglamentación anterior (Decreto N° 377/016) existía un cupo de hasta 3 armas que habilitaba el THATA¹⁵⁹. En caso de desear adquirir un número superior, la solicitud debía ser fundada por la persona interesada ante la autoridad policial, quien resolvería mediante resolución. Sin embargo, con la nueva reglamentación no se establece un límite¹⁶⁰. A esto se suma que con la reglamentación vigente, las armas de fuego extraviadas o hurtadas¹⁶¹ eliminan la inscripción a nombre del dueño. (Art. 40). Anteriormente mantenían la inscripción a nombre de su dueño y eran consideradas como una de las armas del cupo permitido por el THATA¹⁶².

Es notorio que con las últimas modificaciones introducidas con la Ley 19.889 y el decreto N° 345/020, se contravienen las medidas que se venían aplicando para fortalecer el control de armas de fuego y disminuir su cantidad en circulación al habilitar que militares y policías retirados puedan portarlas libremente, como así también al flexibilizar su adquisición y tenencia por parte de personas particulares.

9.6 ¿Para qué un programa de entrega voluntaria de armas de fuego en Uruguay?

Como se ha visto, si bien no tiene los niveles de violencia armada que presentan buena parte de los países de Latinoamérica, Uruguay no escapa al alto impacto que estas generan en comparación a otras regiones, o incluso muestra niveles bastante más altos de impacto que en Argentina o Chile por compararlo con países del Cono Sur¹⁶³. Nada más al

¹⁵⁹ Artículo N° 24

¹⁶⁰ Decreto N° 345/020 artículo 16.

¹⁶¹ Igualmente deben ser denunciadas ante cualquier Seccional Policial y el S.M.A. inmediatamente de ocurrido el hecho o de haber tomado conocimiento del extravío o hurto.

¹⁶² Decreto N° 377/016 artículo 25.

¹⁶³ Para 2017 Argentina tenía una tasa de 5.1 y Chile de 3.5 homicidios por cada 100 mil habitantes según UNODC en su estudio “*Global Study on homicide. Homicide trends, patterns and criminal justice response*”. (2019). Pág 17. United Nations Office on Drugs and Crime. Para Uruguay, las estimaciones hechas por IELSUR a 2017 arrojaban una tasa de 8,1

momento de finalizar la presente investigación, se registró un aumento considerable de homicidios en el país¹⁶⁴, que ha generado alarma en la agenda pública, luego de haberse producido un descenso durante 2020 y 2021. Sin embargo, el descenso de los homicidios fue un fenómeno a nivel mundial, aducido principalmente a la reducción de la movilidad y el contacto social por las medidas sanitarias tomadas durante esos años para contener la pandemia de la COVID 19¹⁶⁵.

Como lo han observado estudios regionales, los mayores niveles de homicidios por país están asociados a una mayor proporción de uso de armas de fuego (Fleitas et al, 2014: 8). Esto también fue sostenido por el Ministerio del Interior uruguayo en 2013, cuando adjudicaron como principal razón del aumento de los homicidios al uso de armas de fuego¹⁶⁶. Así mismo, han provocado conmoción algunos hechos recientes que involucran el uso de armas de fuego en instituciones de educación pública, como un tiroteo en un procedimiento policial frente a un liceo en pleno cambio de turno de alumnos, o el impacto de una bala perdida en el aula de una escuela primaria ocupada por un grupo escolar. Estos acontecimientos han generado alertas públicas y demandas desde organizaciones sociales¹⁶⁷. A su vez, también desde actores políticos se anunciaron propuestas de proyectos de ley para regular de mejor forma la tenencia de armas¹⁶⁸.

homicidios por cada 100 mil habitantes, en base a estimaciones y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) (IELSUR. 2021).

¹⁶⁴ En el primer trimestre de 2022, el Ministerio del Interior registró un aumento del 33% en los homicidios.

¹⁶⁵ Un informe publicado en la revista *Nature* señala que, durante la pandemia de covid-19, en 27 ciudades de 23 países diferentes se produjo una reducción de los delitos, en promedio de 37%. El análisis, publicado por un consorcio internacional liderado por la Universidad de Cambridge, fue firmado por 36 académicos de diversas partes del mundo, entre los que hay dos uruguayos –dado que Montevideo fue una de las ciudades monitoreadas–: Carlos Díaz, del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica, y Nicolás Trajtenberg, doctor en Criminología por la Universidad de Cambridge. Ver artículo publicado en La Diaria el 3 de junio de 2021. Disponible online en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2021/6/criminalidad-y-pandemia-reduccion-de-delitos-en-montevideo-va-en-sintonia-con-los-demas-paises-senala-estudio/>

¹⁶⁶ En la *webpage* del Ministerio del Interior, fue publicado un artículo que comenta los resultados del Observatorio sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, donde se dieron a conocer los datos cerrados del año 2013, destacando la incidencia del uso de las mismas en los homicidios. Allí se expuso que el uso de armas de fuego fue el factor principal interviniente en la dilucidación de estos. Disponible online en:

<https://www.minterior.gub.uy/index.php/2013-06-17-14-41-56/2012-11-13-13-08-52/78-noticias/ultimas-noticias/1864-ar-mas-de-fuego-razon-principal-del-incremento-de-los-homicidios>

¹⁶⁷ Ante estos la Asociación de Maestros del Uruguay (ADEMU) y la Federación Uruguaya de Maestros (FUM), pidieron respuestas al Ministerios del Interior por “hechos que podrían haber sido evitados”. En ese sentido reclamaron la generación de espacios colectivos en los que puedan aportar soluciones a los hechos de violencia. Ver artículo publicado en La Diaria el 26 de mayo de 2022. Disponible online en: <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2022/5/sindicato-de-maestras-denuncia-que-a-raiz-de-un-tiroteo-una-bala-ingreso-a-un-salon-de-clases/>

¹⁶⁸ “En estos días presentaremos un proyecto de ley referido a la tenencia de armas, apoyados en la academia, con vocación de incluir a todos los partidos. Lo hacemos desde el compromiso con el valor superior de todas las vidas humanas y la convivencia en paz”, el anuncio fue realizado el 26 de mayo de 2022 por el senador Mario Bergara,

Otra dato relevante lo brinda una encuesta telefónica llevada a cabo entre agosto y setiembre de 2021 en todo el Uruguay, en la que tres de cada cuatro adultos encuestados opinaron que es mejor no tener un arma de fuego por seguridad (72%). La empresa a cargo del estudio - la consultora CIFRA - constató que a pesar de que el crimen violento ha aumentado mucho en Uruguay, en los últimos 25 años se ha reducido de 37 a 26% el porcentaje de adultos que cree que es mejor tener un arma de fuego¹⁶⁹.

Lo expuesto con anterioridad son indicadores que denotan la demanda social para una mejora de la seguridad pública, relacionándolo con un mayor control de las armas de fuego para salvar vidas y la contribución a una convivencia social pacífica. En el mismo sentido también se demanda una mayor profesionalización del accionar policial, para generar mayor confianza en esa institución del Estado entre la población. Por lo tanto, las políticas de control de armas de fuego deben contemplar todo su ciclo, es decir desde su adquisición, tenencia y porte, así como también deben prever las formas de deshacerse de estas, siendo un valioso y necesario recurso la implementación de programas de entrega voluntaria de armas de fuego.

9.7 Desafíos para la implementación de un PEVAF en Uruguay

En Uruguay ya hubo un intento fallido en el año 2013 para implementar un programa de entrega voluntaria de armas de fuego. La iniciativa trunca se llamó “Armas para la vida” y fue presentada como parte de una serie de medidas que se implementarían “junto a las operaciones policiales permanentes de recuperación de armamento ilegal, con una campaña paralela de "tenencia responsable" de armas, que implicaría que quienes deseaban

perteneciente al sector Convocatoria Seregnistas - Progresistas del Frente Amplio.

¹⁶⁹ La encuesta fue de carácter nacional y telefónica (a teléfonos fijos y celulares) de CIFRA en todo el país: 707 entrevistados entre los días 26 de agosto y 3 de setiembre de 2021. El marco muestral es el censo de 2011 del Instituto Nacional de Estadística. La muestra es aleatoria estratificada por regiones y zonas de Montevideo, con cuotas de sexo y edad según su prevalencia en la población nacional. Se realizan ponderaciones adicionales según características sociodemográficas. El universo representado por la muestra es la población mayor de 18 años con acceso a teléfono fijo o celular en todo el país (urbano y rural). El margen de error máximo esperado para un 95% de confianza es aproximadamente 3,1 puntos porcentuales en más o en menos (+/- 3,1). Cuando corresponde, se compara con datos de encuestas anteriores de CIFRA, con características técnicas similares. Disponible online en: <http://www.cifra.com.uy/index.php/2021/09/29/la-seguridad-en-los-barrios-y-las-armas-de-fuego-en-el-hogar/>

mantener un arma cumplan con los requisitos legales y reciban el entrenamiento adecuado” (Ministerio del Interior, 2013)¹⁷⁰.

Armas para la Vida proponía un canje: la persona entregaría un arma y recibiría a cambio "un arma para la vida", que podría ser un instrumento de conocimiento (una "ceibalita")¹⁷¹ o una herramienta para el esparcimiento, el ejercicio o el trabajo (una bicicleta). Este programa no pasó de ser un anuncio, por lo que nunca fue implementado en el país. Igualmente se pudieron conocer detalles, que permiten hipotetizar sobre algunas dificultades que hubieran interferido en logros relevantes.

En primer lugar no se estaba dando lugar a las organizaciones de sociedad civil en su concepción e implementación, sino que la iniciativa se diseñó íntegramente dentro de la esfera del Ministerio del Interior. Por otra parte, la recolección también estaba pensada para que estuviera a cargo del personal policial y las armas se entregasen en las comisarías, cuando la experiencia regional indica que esto no es conveniente, ya que en buena parte de la población no hay suficiente confianza en la institución. Otra de las críticas radica en las “herramientas” pensadas para ofrecer a cambio de las armas, de las entrevistas y análisis de los programas argentinos y brasileños, se revela que se obtienen mejores resultados cuando el incentivo es económico, en vez de bienes de uso o de consumo. Tampoco sonaba convincente, (o al menos contradictorio), que se impulsara una campaña de desarme en paralelo a una de “tenencia responsable”, son dos iniciativas de distinto carácter.

Pero en fin, lo aquí expuesto no pretende ser un análisis contrafáctico de un programa que nunca se llevó a cabo, sino de exponer los desafíos que deben ser tenidos en cuenta en la génesis e implementación de un PEVAF que pretenda lograr cierta trascendencia.

¹⁷⁰ Extraído de un artículo publicado en la web del Ministerio del Interior, el 29 de enero de 2013. Disponible online en: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/ministerio-del-interior-trabaja-campana-sobre-tenencia-responsable-armas>

¹⁷¹ Las “ceibalitas” se denominan a las *laptops* entregadas por el Estado uruguayo en el programa pionero “*One laptop per child*” de democratización digital, implementado desde en 2007 bajo la presidencia de Tabaré Vázquez, perteneciente a la coalición de izquierda Frente Amplio.

9.7.1 Recomendaciones

A lo largo de la presente investigación se ha hecho un recorrido descriptivo y analítico de los contextos, etapas, procesos, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de tres programas distintos, implementados cada uno con sus particularidades atinentes al momento y lugar en el que se llevaron a cabo. Como se pueden apreciar, en todos ellos se ha podido identificar los siguientes factores que deben ser tenidos en cuenta:

- Contar con respaldo político y la construcción de consenso
- Participación de la academia y *think tanks* en todo lo referente a generación de conocimiento sobre el tema.
- La coordinación con los gobiernos departamentales y alcaldías para su implementación por regiones.
- Habilitar una amplia participación de la sociedad civil, donde también se pueden incluir organizaciones religiosas, clubes barriales, *Rotary Club*, organizaciones vecinales, etc.
- Realizar una fuerte campaña de concientización y visibilidad del programa, convocar a artistas, publicitarios, periodistas, etc.
- Prever un efectivo incentivo económico acorde para la entrega de armas
- Adecuar el diseño, implementación y monitoreo de todos los aspectos de plan con un mecanismo de información fiable, accesible a las partes involucradas,
- Asegurar amnistía y anonimato en la entrega; además de asegurar la inutilización en el momento de la entrega y posterior destrucción de las armas de fuego.
- Contar con receptorías fijas y móviles de entrega voluntaria de armas a cargo, preferiblemente con personal civil al frente, aunque contando con respaldo de la policía y/o militares.
- Contar con suficientes capacidades y recursos de los actores involucrados en el plan.
- Las campañas de sensibilización con niños y adolescentes también son un punto a trabajar, ya que es fundamental el fortalecimiento de una cultura de paz para las

generaciones más jóvenes, que son quienes más sufren las consecuencias de la violencia armada.

Otro punto relevante refiere a la información relativa a la tenencia y uso de armas, ya que se encuentra dispersa y es de difícil acceso. Por lo tanto es recomendable la creación de un sistema de información sobre armas unívoco e integrado, que sea elaborado a partir de un conjunto de indicadores compartidos por todas las agencias estatales (IELSUR. 2021).

Es menester pensar en una política integral de control de armas y municiones de carácter interinstitucional, que pueda concebir y enfrentar, con un enfoque diverso, los distintos fenómenos como el mercado ilegal, los desvíos de armas y municiones, así como los planes de entrega voluntaria. Se deben integrar actores estatales, tanto del Ministerio del Interior, como el de Defensa, pero además del Ministerio de Salud Pública, de Educación y Cultura, Desarrollo Social, así como representantes de las OSC, organizaciones comunitarias y la academia.

9.7.2 La participación de la sociedad civil.

Es necesario hacer hincapié en la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, estando reconocida como un elemento sustantivo para el desarrollo democrático, recomendando su inclusión para el diseño e implementación de políticas públicas, siendo actores clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

En lo referente al desarme voluntario y el control de armas, en palabras de la Secretaria General Adjunta y Alta Representante para Asuntos de Desarme, Izumi Nakamitsu, la Agenda ofrece una “oportunidad única para revisar la relación histórica entre el desarme y el desarrollo”. En referencia al ODS 16, sobre sociedades pacíficas e inclusivas, justicia e instituciones firmes, Nakamitsu reconoce que la paz y unas condiciones duraderas de seguridad, “son necesarias para el desarrollo a largo plazo, tenemos que entender mejor los

diversos ámbitos en los que el alcance de los objetivos de desarme puede contribuir a la implementación de los ODS”¹⁷².

Para el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y Desarrollo en América Latina y Caribe¹⁷³ las principales razones son las siguientes:

- Los problemas que enfrenta la sociedad en términos de seguridad colectiva no pueden ser resueltos de forma individual, ni son una responsabilidad exclusiva de los Estados.
- Frente a situaciones de crisis, la movilización de la comunidad devuelve a las personas su carácter de sujetos activos y responsables que pueden identificar y dar respuesta a los problemas a que se enfrentan.
- Las comunidades contienen una riqueza de recursos humanos, estructuras y redes que pueden ser útiles para enfrentar diversos problemas y circunstancias.

Por lo tanto, parece imprescindible la articulación conjunta de distintos actores de carácter interinstitucional y social, para llevar adelante una campaña de entrega voluntaria de armas de fuego a nivel nacional.

¹⁷² Extraído del artículo “*Hacia el desarme en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*” de autoría de Izumu Nakamitsu, publicado en la *webpage* de Naciones Unidas el 5 de febrero de 2018. Disponible online en: <https://www.un.org/es/chronicle/article/hacia-el-desarme-en-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible>

¹⁷³ Versión preliminar del Manual de Entrenamiento para el Desarme para diversas ONG’s en América Latina y el Caribe, UNLIREC, 2001, pág 6.

10. Conclusiones finales.

Sin dudas, las armas de fuego constituyen un objeto simbólico con diversas connotaciones en el imaginario colectivo. Son un elemento de poder que para algunos se traduce en defensa, en una posición de *status*, así como también en afición o deporte; pero sin lugar a dudas lo que las armas de fuego componen, desde su diseño y concepción en una fábrica, es la de ser una herramienta netamente concebida para atacar y hacer daño.

Es por ello que tal y como se ha constatado en diversos estudios, su mera presencia ante determinadas circunstancias aumenta exponencialmente las posibilidades de un desenlace fatal. Más aún, en el contexto de las sociedades latinoamericanas, con grandes desigualdades y violencias estructurales, las armas de fuego no hacen más que potenciarlas y generar más daños y muertes¹⁷⁴.

Sin embargo, la violencia armada representa solamente una de las caras más visibles de un conjunto de violencias que se reproducen en nuestras sociedades. Su abordaje no debería ser tomado solamente como materia de seguridad, sino como una problemática concerniente a la cultura, a la salud pública y a la economía. Las muertes y lesiones provocadas por las balas además causan un gran daño económico que hace mella en los sistemas de salud, además de los costos sociales como el lucro cesante por la caída de actividad productiva provocada a un número importante de personas con gran potencial, ya que como se ha visto, la mayor parte de muertes y lesiones son causadas a personas jóvenes¹⁷⁵.

¹⁷⁴ “Hay un resurgimiento de que tener un arma en la casa puede ser mejor para defenderse o puede dar más seguridad. Todo indica lo contrario, no sólo los estudios que se han realizado aquí en Argentina, sino en el resto del mundo. La sola presencia de un arma, aumenta la violencia y no al revés” fueron las declaraciones de Natalia Gambaro, ex directora de la ANMAC (Agencia Nacional de Materiales Controlados) en una entrevista brindada en octubre de 2016 (minuto 2:15 a 2:35) Disponible online en: <https://www.youtube.com/watch?v=EsjBCOQjBjc&list=PLpPLXdrT8G3IUsLZNCwqnmvCbo6SA-YJ&index=1>

¹⁷⁵ El promedio de costo económico de los homicidios en el PIB para 17 países de Latinoamérica es de un 0,36 %, para Argentina un 0,06 % , para Brasil un 0,23% y para Uruguay de un 0,08% en promedio para los años 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 (Jaitman et al. 2018:37)

Actualmente existe un proceso “decivilizatorio” en que las instituciones se encuentran debilitadas, donde no se confía en que el Estado va a intervenir en la resolución de los conflictos, ni que se garanticen derechos básicos (Otamendi. 2019)¹⁷⁶. Ante la percepción de estos riesgos y amenazas globales, se genera un permanentemente estado de alerta, magnificado por los medios de comunicación, que producen sobreinformación y desinformación. Así mismo se genera una debilidad de las instituciones que produce la sensación de incertidumbre, angustia e inseguridad¹⁷⁷ en la sociedad.

En ese sentido, recientemente uno de los voceros vecinales en representación de una amplia zona del oeste de Montevideo¹⁷⁸ afirmó ante la Comisión Especial de Seguridad y Convivencia del Parlamento uruguayo lo siguiente: “No lo quiero decir, pero vamos a empezar a armarnos, a defendernos”. Este reclamo fue hecho ante la denuncia de la “inacción policial” para brindar seguridad en los barrios, pero también confesaron su miedo de “no querer llegar a cometer un delito, porque los vecinos comunes podemos llegar a cometer delitos tratando de defendernos”¹⁷⁹.

En el comentario sincero y sentido de un vocero vecinal, se observa un claro ejemplo, a decir de Bourgois, de cómo la población en general queda:

“... atrapada en el miedo por los niveles muy visibles (...) de violencia interpersonal y criminal que se desbordan a través de la vida cotidiana” (Bourgois. 2009: 29).

Específicamente aduce el autor:

“la dramática visibilidad de la violencia íntima, en contraste con la invisibilidad de otros tipos de violencia en el continuo permeable de la violencia invisible, legitima la ideología

¹⁷⁶ Término utilizado por la Dra. Alejandra Otamendi en la Conferencia "Demanda punitiva y armamentismo ¿ante un proceso decivilizatorio? Lineamientos de seguridad democrática como salida", durante el 1º Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Villa María UNVM. 11 de junio de 2019, Córdoba, Argentina. Disponible online en: <https://www.youtube.com/watch?v=geTOcUGghUs&list=PLpPLXdrT8G3IUsLZNCwqnmvCbo6SA-YJ&index=10>

¹⁷⁷ Ídem 184.

¹⁷⁸ Comprenden vecinos de los barrios Maracaná, Jardines de las Torres, Las Torres, Las Flores, Los Bulevares.

¹⁷⁹ Según recoge un artículo publicado el 9 de diciembre de 2021 en El Observador. Disponible online en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/vecinos-del-oeste-de-montevideo-dicen-estar-a-punto-de-armarse-par-a-defenderse-de-la-delincuencia-202112817480>

neoliberal de culpar a la víctima y oculta el poder generador de la violencia estructural, los efectos legitimadores de la violencia simbólica y los efectos invisibilizadores y la omnipresencia de la violencia normalizada” (Bourgois. 2009: 32)¹⁸⁰.

También se ve reflejado el 4º rasgo del proceso constructivo del sentimiento de inseguridad identificado por Paternain, es decir “la crisis de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas responsables de la seguridad y la administración de la justicia” (Paternain. 2012: 16)

Desde la visión de Kessler, sobre el sentimiento de inseguridad, o de “quedar atrapado en el miedo”, no se puede dissociar o diferenciar de la “seguridad objetiva”, o sea de la “sensación subjetiva en su definición”, porque para el autor, ambas dimensiones “están unidas indisolublemente” (Kessler. 2009: 13).

Es en este marco que se debe instalar el debate de una nueva concepción de seguridad pública humana, no priorizando el aparato represivo y punitivo del Estado, tampoco delegando y liberando la capacidad de la seguridad personal a manos de particulares o empresas privadas. Se denota la necesidad de pensar, impulsar e implementar estrategias integrales y participativas de seguridad humana, desde un enfoque transversal que comprenda las políticas económicas, sociales, sanitarias, educativas y culturales.

En esta lógica, las experiencias analizadas en Argentina y Brasil demuestran que, aunque tengan sus dificultades específicas, los PEVAF representan un recurso efectivo en el marco de una política integral, transversal y abarcativa, que puede colaborar en una disminución de la violencia armada. Pero sobre todo tienen el potencial disruptivo para la construcción de un cambio cultural y filosófico, necesario para concebir un nuevo paradigma de sistema de seguridad pública, democrática y humana.

¹⁸⁰ Bourgois, Phillipe 2009, “Treinta años de retrospectiva etnográfica de las violencias en las Américas”. Pág 29 a 57. Universidad de Pensilvania.

Bibliografía

Alfie, J.; I. Arduino; C. Concaro; M. S. Porterie y A. Romano (2018). *Violencia de género y armas de fuego en Argentina. Informe preliminar: entre la precariedad de la información y la ausencia de políticas públicas*. Buenos Aires: INECIP-FES.

Amnistía Internacional; Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas (IANSA); Oxfam Internacional (2005). *Los efectos de las armas en la vida de las mujeres*. Madrid, España. Editorial Amnistía Internacional (EDAI).

Apiolazza, M. (2001) *Contra los mitos: un análisis estadístico de armas secuestradas en Mendoza. Período (1992 - 2001)*. Informe Preliminar, Setiembre 2001. Pág. 2 - 10.

Disponible online en:

<https://inecip.org/wp-content/uploads/Appiolazza-Contra-los-mitos.pdf>

Apiolazza, M. (2002a), *El desarme enfocado desde la comunicación. La experiencia del programa Canje de Armas (Mendoza, Argentina)*. Informe elaborado para el Programa Sociedad Sin Violencia Seminario Permanente sobre Violencia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNODC) en El Salvador. Abril de 2002, San Salvador. Conferencia sobre Impacto de las Armas sobre la Violencia.

Apiolazza, M. (2002b) *Canje de armas en Mendoza*. Ministerio de Justicia y Seguridad. Gobierno de Mendoza.

Apiolazza, M. (2002c), *Balance plan Canje de armas por mejores condiciones de vida*, Ministerio de Justicia y Seguridad, Gobierno de Mendoza.

Apiolazza, M. (2009), *Evaluación de proyectos de prevención social de la violencia y el delito en Argentina*. Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Asociación Para las Políticas Públicas - APP- (2007). *Las Políticas de Control de Armas de Fuego en la Argentina durante los años 2006 y 2007*. Asociación para Políticas Públicas.

Asociación para Políticas Públicas - APP - (2007). *Encuesta sobre el Plan Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en la Municipalidad de Morón. Resumen Ejecutivo*. Argentina. APP.

Bandeira, A, R; Bourgeois, J; (2005) *Armas de fuego, ¿protección o riesgo?*. Brasil. Viva Río.

Bandeira, A, R; Dreyfus, P; de Sousa Nascimento, M; Purcena, J, C; Leite, N.(2009). *Ranking dos Estados no controle de armas. Análise Preliminar Quantitativa e Qualitativa dos Dados sobre Armas de Fogo Apreendidas no Brasil*. Estudio elaborado por la OSCIP VIVA COMUNIDADE, en conjunto con la Subcomissão Especial de Armas e Munições, de la Comissão de Segurança Pública de la Câmara dos Deputados (CSPCCO), con el apoyo de la Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) del Ministério da Justiça (MJ).

Bandeira, A, R.(2011), *Los controles a los tráfico de armas y municiones*. Aportes. Seguridad regional como política común, Friedrich Ebert Stiftung 2011. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/08625.pdf>

Bandeira, A, R. (2012) *Armas pequeñas y campañas de desarme. Matar los mitos y salvar las vidas*” del programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá DC, Colombia. Friedrich Ebert Stiftung (FES).

Benjamin, W. (1922) *Para una crítica de la violencia*. Iluminaciones IV. Traducción de Roberto Blatt. Editorial Taurus. España. Pág 16-33.

Beckmann, N. (2021) *Luces para entender el prohibicionismo: los orígenes sudamericanos de la “guerra contra las drogas”*, Revista de Estudios Sociales [En línea], 77 | 2021, Publicado el 28 agosto 2021, consultado el 04 septiembre 2021. URL: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/49969>

Borges Rivero, A. (2021), *Un siglo de homicidios en Uruguay, ¿Qué tiene para decir la historia económica?*. Artículo publicado el 3 de mayo de 2021 en La Diaria. Disponible online en: <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2021/5/un-siglo-de-homicidios-en-uruguay-que-tiene-para-decir-la-historia-economica/>

Bourgois, Josephine et al, (2005). *Desarmamento, segurança pública é cultura da paz*. Cadernos Adenauer VI (2005), Nº 3 Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ISBN: 85-7504-092-

Bourgois, P. (2009), *Treinta años de retrospectiva etnográfica de las violencias en las Américas*, Universidad de Pensilvania. Disponible online en: <http://www.philippebourgois.net/articles/Spanish%20Guatemala%20Violencias%20Desbordadas%202009.pdf>

Chapman S, Alpers P, Agho K, et al (2006). *Australia’s 1996 gun law reforms: faster falls*

in firearm deaths, firearm suicides, and a decade without mass shootings. Injury Prevention. Pág. 365-372.

Dalby C, Carranza C, (2019) *Balance de Insight Crime sobre los homicidios en 2018*. Argentina, Insight Crime. Artículo web publicado el 22 de enero de 2019. Disponible online en:

<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-los-homicidios-en-2018/>

DerGhougassian, K; Fleitas, D; Dreyfus, P; Bandeira, A, R; Otamendi, A; (2007). *Las Armas y las Víctimas: Violencia, Proliferación y Uso de Armas de Fuego en la Provincia de Buenos Aires y en la Argentina*. APP-Universidad de San Andrés.

Dowdney, L. (2003). *Niños en el tráfico de drogas. Un estudio de casos de niños envueltos en la violencia armada en Río de Janeiro*. Editorial 7 Letras, Río de Janeiro, (2003). Pág. 116 - 118. ISBN 9972- 696- 21-9 7 1.

Dreyfus, P. y de Sousa Nascimento, M. (2005). *Posse de Armas de Fogo no Brasil*. Fernández (Coord). Coord. *As armas e as Víctimas.*, R. Brasil: ISER.

Dreyfus P; Lessing B; de Sousa Nascimento M; Purcena J, C. (2010). *Small Arms in Brazil: Production, Trade, and Holdings*. Small Arms Survey, Viva Rio, ISER, ISBN 978-2-940415-40-3 ISSN 1661-4453.

Carvalho, I; Garzón, C; Muggah, R. (2013), *Violencia, Drogas y Armas ¿Otro futuro es posible?*, Igarapé Institute, Pág 7. Disponible online en:
<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/05/NE-08-Violencia-drogas-y-armas.pdf>

Chapman, S; Alpers, P; Agho, K et al. (2006). *Australia's 1996 Gun Law Reforms: Faster Falls in Firearm Deaths, Firearm Suicides, and a Decade without Mass Shootings*". Injury Prevention. 12: Pág. 365-372.

Eisner, M (2015) *¿Cómo reducir los homicidios en un 50 % en los próximos 30 años?* Centro de Investigación de la Violencia del Instituto de Criminología Universidad de Cambridge. Instituto Igarapé, 2015. Disponible online en:
https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Notas-de-Homicidios_1_ES.pdf

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO - (2006), *Informe Subregional Cono Sur, Armas Pequeñas y Livianas*. Programa de Seguridad y Ciudadanía. Proyecto armas Pequeñas y Livianas: una amenaza a la Seguridad Hemisférica. Flacso Chile. Pág 6-9. Disponible online en:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4ED720AAAF0B1C851052579C7006D0A1A/\\$FILE/Policy_Memo_Conosur.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4ED720AAAF0B1C851052579C7006D0A1A/$FILE/Policy_Memo_Conosur.pdf)

Fernández, R. (2005). *Dados para uma Avaliação do Programa de Entrega Voluntária de Armas no Brasil*. Brasília. ISER.

Fleitas, D. (2006) *El problema de las armas de fuego en el Cono Sur. Los casos de Argentina, Paraguay y Uruguay* (2006) Flacso. Pág 11 - 30 y 47 - 64.

Fleitas, D. (2010). *Los planes de recolección de armas en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Pág 2- 45.

Fleitas, D; Lodola, G; Flom, H; (2014). *Delito y violencia en América Latina y el Caribe: Perfil de los países de la región*. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación para el Análisis de Políticas Públicas APP.

Godnick, W. (2001) *Transforming attitudes towards the tools of violence: The Arms Exchange Programme in Mendoza, Argentina*. Bradford: University of Bradford, Department of Peace Studies. Peace studies papers: Fourth series: Working paper, No. 3

Godnick, W; Conte, G; Apiolazza, M (2003): *Transformando actitudes hacia las armas de fuego. Plan Canje de Armas por Mejores Condiciones de Vida*. Asociación Espacios para el Progreso Social, Mendoza. Disponible online en:

<http://www.scribd.com/doc/6741606/Programa-de-Desarme-Mendoza-Argentina>

Godnick, W. (2006). *Case Study: Armas de Fuego por Mejores Condiciones de Vida en Mendoza, Argentina*. Tesis doctoral no publicada. Bradford: Department of Peace Studies, University of Bradford, Reino Unido.

Goertzel T, Kahn T. (2009) *The Great São Paulo Homicide Drop. Homicide Studies*. 2009;13 (4): Pág 398-410. doi:10.1177/1088767909348711

Gutiérrez, M., Retamoso, A. y Vernazza, L. (2019). Los homicidios de niños, niñas y adolescentes en Uruguay. 2012-2018. Unicef Uruguay.

Hughes-Wilson, J. y Wilkinson, A. (2001). *Safe and Efficient Small Arms Collection and Destruction Programmes: A Proposal for Practical Technical Measures*. UNDP.

Human Rights Watch, (2013) *La nefasta "guerra contra el narcotráfico" debe terminar de una vez por todas*. Human Rights Watch. Publicado el 4 de diciembre de 2013. Disponible online en:

hrw.org/es/news/2013/12/04/la-nefasta-guerra-contra-el-narcotrafico-debe-terminar-de-una-vez-por-todas

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales - INECIP- (2006). *El Perfil de la violencia armada Argentina*, Argentina, INECIP.

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales - INECIP - (2008). *Relevamiento periodístico sobre el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego. Informe de análisis sobre la prensa digital*. Argentina. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Disponible online en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Ficha-Relevamiento-Periodistico-Armas.pdf>

Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay - IELSUR - (2015) *Menos armas, más seguridad*. Montevideo. Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay IELSUR. Pág. 25- 67

Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay - IELSUR -; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD - (2021). *Proyecto Plataforma de Desarrollo Humano* (Inédito).

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. II. Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP- (2019). *Atlas da violência 2019*. Brasília: Ipea y FBSP. Pág. 49 y siguientes. Disponible online en: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf

Instituto Nacional de Estadística - INE - (2017), *Encuesta de victimización 2017*. República Oriental del Uruguay. Ministerio del Interior. Disponible online en: https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=ea5bd263-206c-4c02-8041-4c673fac7b9b&groupId=10181

Jaitman, L; Capriolo, D; Granguillhome, R; Ochoa, P, K; Leggett, T; Lewis, J, A; Mejía-Guerra, J, A; Mello, M; Sutton, H; Torre, I. (2017). *The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*. Washington: Inter-American Development Bank. Disponible online en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Costs-of-Crime-and-Violence-New-Evidence-and-Insights-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>

Karp, Aaron, (2018), *Estimating global civilian - held firearms numbers*. Ginebra, Suiza. Small Arms Survey.

Latinobarómetro (2021). *Informe 2021 Adiós Macondo*. Santiago, Chile. Banco de datos en línea. Disponible online en: www.latinobarometro.org

Kessler, G. (2009) *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. Pág 10-36.

Kessler, G. (2010), *La relación entre percepción de inseguridad y delito es el doble*. Entrevista realizada al autor por Natalia Aruguete y Walter Isaía para el periódico Página 12, Argentina. Publicado online el lunes 23 de agosto de 2010. Disponible online en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-151840-2010-08-23.html>

Krug, E; Dahlberg, L; Mercy, J; Zwi, A; Lozano, R. (2002). *World report on Violence and Health*. Geneva: World Health Organization. Disponible online en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42495/9241545615_eng.pdf

Ladra, A. (2021), *Uruguay en la mira del Narco, La gestión de Julio Guarteche y el combate a los grandes cárteles de las drogas*. Montevideo. Editorial Sudamericana.

Lissovsky, M; Szabó, I. (2006) *El referéndum sobre las armas en Brasil, el elector como víctima virtual*. Bogotá, 18- 9/04/2006. Texto presentado en el 1er Seminario Internacional de Percepción de Seguridad Ciudadana.

Macinko, J. y Marinho de Souza, M. (2007). *Reducing Firearm Injury: Lessons from Brazil*. LDI Issue Brief, V 12 No7, June.

Mack, D. (2011). *Implementación del Estatuto de Desarme en Brasil: Del papel a la práctica*. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (10), Pág 93- 105. [fecha de Consulta 9 de Junio de 2022]. ISSN: 1390-3691. Disponible online en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656554006>

Mc Evoy, C, Hideg, G, (2017), *Global violent deaths 2017. Time to decide*, Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, 2017. Disponible online en:

<https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-Report-GVD2017.pdf>

Mejía, D, Restrepo, P, (2008). *The War on Illegal Drug Production and Trafficking: An Economic Evaluation of Plan Colombia*. Universidad de los Andes. Documento CEDE No. 2008-19. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1485690> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1485690>

Ministério Da Justiça. (2005). *Balanço Geral Da União 2005*. Ministério Da Justiça.

Ministério da Saúde. (2005). *Impacto Da Campanha Do Desarmamento No Índice Nacional De Mortalidade Por Arma De Fogo*. Brasil: Ministério da Saúde, Agosto.

Muggah, R, Aguirre Tobón, K. (2018). *Citizen Security in Latin America: Facts and Figures*. Igarapé Institute, Strategic Paper No. 33, Disponible online en: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>

Naciones Unidas (2001) *Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el comercio ilícito de armas en todos sus aspectos*. Nueva York, 20 de julio de 2001. Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el comercio ilícito de armas en todos sus aspectos. Disponible online en: <https://bit.ly/36oGuJY>

Observatorio Nacional Sobre Violencia y Criminalidad Uruguay, (2013) *Informe Anual sobre violencia y criminalidad en todo el país año 2013*. Pág. 5-10. Disponible en: https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/anual_2013.pdf

Otamendi, M, A. (2019), *Juvenicidio armado: homicidios de jóvenes y armas de fuego en América Latina*. Salud Colectiva, Vol. 15, núm. Pág.1-16 [Consultado: 18 de Febrero de 2022]. ISSN: 1669-2381. Disponible en : <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73159565002>

Paternain, R. (2012) “La inseguridad en Uruguay. Genealogía básica de un sentimiento Uruguay”. *Inseguridad, delito y Estado*. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC). Montevideo, Editorial Trilce. Pág 15-39.

Pekny, A,C; Langeani, B; Angeli, F; Marques, I; Morin, S. (2015). *Controle de armas no Brasil. O caminho a seguir*. Friedrich Ebert Stiftung, Brasil, Nº 15, noviembre 2015.

Peres, Maria Fernanda Tourinho; dos Santos, Patrícia Carla, (2005) *Mortalidade por homicídios no Brasil na década de 90: o papel das armas de fogo*. Revista de Saúde Pública [online]. 2005, v. 39, n. 1 [Acessado 13 Abril 2022] , Pág. 58-66. Disponible online en: <<https://doi.org/10.1590/S0034-89102005000100008>>. Epub 11 Jan 2005. ISSN 1518-878 . <https://doi.org/10.1590/S0034-89102005000100008>.

Pérez Ricart C.A., Castillo J., Curry A., Serrano M. (2021) “Guns in Latin America: Key Challenges from the Most Violent Region on Earth”. In: Pérez Esparza D., Ricart C.A.P., Weigend Vargas E. (eds) *Gun Trafficking and Violence*. St Antony's Series. Palgrave Macmillan, Cham.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2013-2014), “Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina”, *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014*. Disponible online en: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>

Ramos, S; Lemgruber, J. (2004). *Violencia urbana, políticas de seguridad pública y respuestas de la sociedad civil*. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (CESeC); Observatório da Cidadania - Brasil. Disponible online en: <https://www.socialwatch.org/es/book/export/html/10330>

Rettberg, Angelika (2020). “Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos”. *Revista de Estudios Sociales*, (73),2-17. [fecha de Consulta 1 de Junio de 2022]. ISSN: 0123-885X. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81563937001>

Ryder, M. (2017). *La legalización de las drogas y la paz van codo a codo*. Open Democracy. Publicado el 28 de julio de 2017. Disponible online en: <https://www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/la-legalizaci-n-de-drogas-y-la-pa-z-van-codo-con-codo/>

Small Arms Survey. (2002). *Small Arms Survey 2002. Counting The Human Cost*. Ginebra: Oxford University Press. Disponible online en: <https://www.smallarmssurvey.org/resource/small-arms-survey-2002-counting-human-cost>

Small Arms Survey (2012) *Blancos en Movimiento*. Ginebra, Suiza. Small Arms Survey. Disponible online en: <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/Small-Arms-Survey-2012-Cover-sheet-SPA.pdf>

Salamano, I; Pandolfi, J; Torre, J; Vázquez, M; (2013) *Hacia un plan nacional de desarme civil*. Observatorio de Impacto de Armas de Fuego, Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay – IELSUR- publicado en “Espacio Abierto”, revista del Centro de Investigación y Estudios Jurídicos (CIEJ) N° 19. Pág. 103-107.

Salvia, S, (2014) *La caída de la Alianza. Neoliberalismo, conflicto social y crisis política en Argentina*. Publicado en Colombia Internacional 84 • COLINT 84 • PP. 256 ISSN 0121-5612 • Mayo-agosto 2015 • Pág. 107-138

Szabó, I; Garzón, J, C; Muggah, R; (2013) *Violencia Drogas y Armas, ¿Otro futuro es*

posible?, Global Commission on Drugs. marzo de 2013. Disponible online en: http://globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/otro_futuro.pdf

Spinelli, H, Santoro, A, Guevel, C, Alazraqui M, (2015) 'Number of Gun Deaths (Cantidad de Defunciones - Armas de fuego).' *Time Trends of Gun Deaths in Argentina, 1980-2012 (Tendencia Temporal de la Mortalidad por Armas de Fuego en Argentina, 1980-2012)*; April-June 2015. Buenos Aires: Salud Colectiva, Universidad Nacional de Lanús. Pág.151 - 176.

Tenembaum, G; Fuentes, M; Viscardi, N; Salamano, I; Espíndola, F; (2021). *Relatos de muerte. Homicidios de jóvenes montevideanos en ajustes de cuentas y conflictos entre grupos delictivos*. Montevideo. Proyecto ANII, Observatorio Sur - OBSUR, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Pág. 44 - 54.

United Nations Office on Drugs and Crime -UNODC - (2012), *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una evaluación de las amenazas*. Vienna. Pág. 59 - 73. Disponible online en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC -. (2019). *Global Study on Homicide. Homicide trends, patterns and criminal justice response*. Vienna. Disponible online en: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>

Wacquant, L. (1999); *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial, 2000.

Wacquant, L. (2006); *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Wacquant, L. (2010a). *Las dos caras del gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Wacquant, L. (2010b) *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Waiselfisz Julio Jacobo, (2013) *Homicídios e juventude no Brasil. Mapa da violência 2013*. Brasília. Secretaria-Geral da Presidência da República Secretaria Nacional de Juventude. Pág. 19 a 45. Disponible online en: http://flacso.org.br/files/2020/03/mapa2013_homicidios_juventude.pdf

Weber, Max. (1969), *El Político y el Científico*. Alianza Editorial, Madrid, España, 1969.
ISBN 84 -206 - 1071 -2

White, H. (2010) *A Contribution to Current Debates in Impact Evaluation*, *Evaluation*,
16(2), pp. 153–164. doi: 10.1177/1356389010361562.