



URVIO, Revista Latinoamericana de

Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Mack, Daniel

Implementación del Estatuto de Desarme en Brasil: Del papel a la práctica

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 10, noviembre, 2011,

pp. 93-105

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656554006>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Implementación del Estatuto de Desarme en Brasil: Del papel a la práctica

*Implementing Brazil's 'Disarmament Statute':
Putting law into practice and public safety in Brazil*

■ Daniel Mack¹

Resumen

En diciembre de 2003, después de una intensa presión y movilización popular, el Congreso Nacional de Brasil aprobó la Ley 10826 —conocida como el Estatuto de Desarme— para reforzar el control sobre las armas en circulación en el país. Los resultados se dieron de inmediato: cinco mil vidas salvadas durante el primer año en vigor de la ley, lo que significó una disminución de la tasa de homicidios en Brasil por primera vez en más de una década. Seis años más tarde, el Instituto Sou da Paz presenta un nuevo estudio que evalúa la aplicación de las medidas establecidas por el Estatuto de Desarme y ofrece recomendaciones a las instancias gubernamentales responsables, con la intención de garantizar la aplicación integral de la ley, para que se pueda prevenir otras miles de muertes.

Palabras clave: control de armas, Brasil, legislación, implementación, violencia armada, Estatuto de Desarme.

Abstract

In December of 2003, after intense popular pressure, Brazil's Congress approved the law known as the "Disarmament Statute" to strengthen control over the guns in circulation in the country. The results came immediately: five thousand lives saved during the law's first year in effect, meaning a decrease of the homicide rates in Brazil for the first time in over a decade. Six years later, Instituto Sou da Paz presents a new study evaluating the implementation of the measures established by the Disarmament Statute and offering recomenda-

¹ Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Georgetown (Washington D. C.). Coordinador de Políticas para el Control de Armas en el Instituto Sou da Paz —ONG de prevención de la violencia en São Paulo, Brasil—, desde el 2006. Co-presidente de la Junta de Conducción de la campaña Armas Bajo Control—grupo de 18 ONG internacionales que lideran los esfuerzos de la sociedad civil para lograr un tratado fuerte sobre el comercio de armas convencionales—. Autor de numerosos reportes sobre políticas en publicaciones especializadas (como Arms Control Today y Comunidade Segura). Editorialista en los principales periódicos de Brasil sobre asuntos de control de armas. Anteriormente fue investigador asociado, en Washington D. C., para Inter-American Dialogue —un comité de expertos enfocado a Latinoamérica—.

tions to the responsible governmental instances, intending to guarantee the legislation is fully implemented, in hopes further thousands of deaths can be prevented.

Keywords: gun control, Brazil, legislation, implementation, armed violence, Disarmament Statute.

En ningún país mueren más personas víctimas de las armas de fuego que en Brasil. El país abriga 2,8% de la población global, pero es responsable del 13% de las muertes por violencia armada en el mundo. De acuerdo con el *Mapa de la violencia de los municipios brasileños*, más de medio millón de brasileños perdieron la vida por homicidios entre 1996 y 2006 (Waiselfisz, 2008: 94). El perfil de la mayoría de las víctimas y de los homicidas corresponde a jóvenes entre 15 y 24 años que viven en las favelas y periferias de los grandes centros urbanos. El fácil acceso a las armas de fuego, una legislación de control deficiente y medidas poco eficaces agravan el cuadro.

En diciembre de 2003, luego de un intenso diálogo entre Estados y organizaciones de la sociedad civil, el Congreso Nacional aprobó el Estatuto de Desarme, legislación que prevé un riguroso control de todas las fases de la 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. A mediados de 2004, con la reglamentación de la ley, las medidas previstas en el Estatuto comenzaron a ser puestas en práctica, y, en su primer año de vigencia, se estima que la ley evitó la muerte de cinco mil personas (Unesco, 2005).

Habiendo participado del proceso que resultó en la aprobación del Estatuto y luchado para defenderlo en el Congreso, el Instituto Sou da Paz percibió que algunos artículos de la ley están siendo implementados, pero otros todavía no han salido del papel. Por eso, nos propusimos realizar, entre

2008 y 2009, una investigación nacional sobre la implementación del Estatuto de Desarme y construir un conjunto de recomendaciones para que las instituciones e instancias responsables efectuen la implementación de la ley de forma eficaz. En ese trabajo, colaboraron las organizaciones de la Red Desarma Brasil², que conocen las realidades de cada Estado y pueden constituir una red de monitoreamiento.

La investigación constituye un levantamiento detallado de datos por medio de entrevistas a funcionarios de diversos órganos, acceso a informes e informaciones oficiales e informaciones en la prensa y publicaciones. El trabajo se enfocó en 10 Estados (São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Ceará, Pernambuco, Pará y Distrito Federal)³. El presente artículo está basado en

2 La Red Desarma Brasil-Seguridad, Justicia y Paz fue creada en 2005 con el objetivo de ampliar y mejorar la campaña de desarme en Brasil. Participan en ella más de 70 organizaciones que trabajan con temas relacionados a la seguridad pública, al enfrentamiento de la violencia y a la promoción de la cultura de paz. Para mayor información, ver <http://www.deolhonoestatuto.org.br>

3 En todos los Estados se intentó realizar entrevistas con todos los órganos relevantes al control de armas: Policía Federal, Policía Civil, Policía Militar y Comando del Ejército por medio del Servicio de Fiscalización de Productos Controlados (SFPC). También se realizaron entrevistas con autoridades federales en Brasilia, como los responsables del Sistema Nacional de Armas (SINARM) en la Policía Federal y de la Dirección de Fiscalización de Productos Controlados (DFPC) del Comando del Ejército, así como figuras centrales en el ámbito de la seguridad pública en el Ministerio de Justicia.

un extenso informe divulgado en Brasil en abril de 2010 y apoyado por la Ford Foundation, cuya versión original e integral está disponible en <http://www.soudapaz.org>.

¿Qué dice el Estatuto de Desarme?

Éstas son las principales medidas determinadas por la ley:

- **La prohibición de la portación de armas para civiles.** La posesión registrada y autorizada —o sea, mantener un arma legalmente en su residencia— continúa permitida, pero ya no se permite salir armado a la calle.
- **Siete requisitos mínimos para la compra de un arma.** Éstos incluyen el aumento de la edad mínima de 21 a 25 años, la obligatoriedad de realizar exámenes psicológicos y de tiro (técnico) y la comprobación de la efectiva necesidad y de la ausencia de antecedentes criminales.
- **La concentración de los registros de portación y autorización de compra de armas para algunos públicos en la Policía Federal.** Esto se suma a la mejoría del banco de datos del SINARM, que debe contener información sobre estas armas registradas y sobre sus dueños.
- **La integración entre los dos principales bancos de datos sobre armas de fuego en el país, el SIGMA⁴ y el SINARM.**

Atribuciones estatales: ¿Quién hace qué?

El Estatuto de Desarme y su legislación complementaria determinan concesiones y responsabilidades para personas fiscales y jurídicas y

⁴ Sistema de Administración Militar de Armas, por sus siglas en portugués.

para el Estado. La mayoría de ellas recae sobre el Ejecutivo Federal, especialmente el Ejército Brasileño y la Policía Federal.

El Ejército es el principal actor en el sistema nacional de control de armas. Los aspectos primordiales para asegurar que las armas no entren en la ilegalidad —o para permitir su rastreo si caen en manos equivocadas— son responsabilidad exclusiva del Comando del Ejército. También lo son: la destrucción de armas, su transporte desde las fábricas hasta los revendedores, policías y puertos para exportación, la autorización y la fiscalización de toda la producción y el comercio de armas y municiones, así como las categorías que tienen sus armas registradas en el SIGMA, el banco de datos en el cual deben constar informaciones sobre las armas de fuego de uso restringido: de cazadores, de tiradores, de coleccionistas, de las Fuerzas Armadas, de la Policía Militar y de los Cuerpos de Bomberos (armas institucionales y personales), entre otros.

La Policía Federal tiene la primacía en lo que respecta a todo el flujo y control de armas en las manos de la población brasileña. Es de su competencia la emisión de autorizaciones de compra, portación y registro de armas para civiles, base central del sistema de control. Cabe a la Policía Federal administrar el SINARM, el banco de datos en el cual deben constar información sobre las armas de fuego de las siguientes categorías: de civiles, de Guardias Civiles Metropolitanos autorizados por el Estatuto a portar armas (de municipios con más de 50 mil habitantes o integrantes de regiones metropolitanas), arma institucional y personal de la Policía Civil y de la Policía Federal, de la Policía Federal de Carreteras, armas de empresas de seguridad privada y transporte de valores, de carceleros y utilizadas en escolta de presos, y de la guardia portuaria. La Policía Federal también es responsable del registro de las armas y de los funcionarios de las empresas de seguridad privada

que pueden usarlas⁵, de su fiscalización y de su autorización de portación y compra.

Principales constataciones de la investigación

Impactos positivos de la ley

Prohibición de portación de armas para civiles impacta en la caída de homicidios en el país

El mayor rigor para que un ciudadano adquiera un arma de fuego tuvo impacto en la caída de los homicidios registrados en Brasil. En ese sentido, es necesario resaltar también el papel de la prohibición de la portación de armas para civiles, una de las medidas que entró en vigencia inmediatamente después de la sanción de la ley. Éste es uno de los principales factores señalados como responsables por la reducción de los homicidios en el país luego de 13 años de crecimiento. Sólo en su primer año de vigencia, el Estatuto provocó una caída del 8% en los homicidios por armas de fuego en Brasil (llegando a una reducción del 12% hasta 2006). Investigaciones realizadas por la Unesco (2005) y el Ministerio de Salud (2007) señalan que esta caída en 2004 se debe, en gran parte, a la prohibición de portar armas. Con menos gente andando armada en las calles, ocurren menos muertes, que eran principalmente consecuencia de los conflictos cotidianos, en su gran mayoría.

Concesiones de porte de armas para civiles luego de la ley

En los Estados:

- En São Paulo (SP), la Policía Federal contabiliza que sólo fueron concedidos 260 permisos de portación entre 2004 y 2009⁶.

5 La información sobre armas y funcionarios autorizados a portar armas de fuego está registrada en el SINARM. El registro y la fiscalización de las empresas son realizados por la Delegación de Seguridad Privada de la Policía Federal (DELESP).

6 Datos informados en un cuestionario respon-

- En Espírito Santo (ES), fueron diferidos 346 permisos de portación entre 2006 y 2009; 205 en 2006; 77 en 2007; 49 en 2008; y solamente 15 en 2009⁷.

En Brasil:

El número total de permisos de portación para “defensa personal”—o sea, para ciudadanos comunes—concedidos en todo el país entre enero y el 15 de diciembre de 2009 fue de apenas 1 256. Para efectos de comparación, sólo en el estado de São Paulo, antes del Estatuto, había 7 387 permisos de portación de armas de fuego (Campos, 2006).

En los Estados en los que hay mayor fiscalización para identificar y reprimir la portación ilegal de armas, los resultados de disminución de los homicidios son mejores. En São Paulo, por ejemplo, los homicidios cayeron 70% entre 1999 y 2008⁸. La notable caída fue acelerada por el Estatuto: entre 2000 y 2003, hubo una reducción media de 4% de los asesinatos por trimestre; a partir de 2003, la caída pasó a ser de 18% por trimestre.

Criterios más rigurosos para la compra causan caída en el número de armas en circulación

Como efecto de los requisitos más rígidos para la compra de armas, el mercado legal de estos artefactos sufrió un impacto considerable, que llevó a la gran reducción en la venta de armas en las tiendas. De acuerdo con el presidente de la Asociación Nacional

dido por la Policía Federal de SP, en 2009.

7 Datos informados en un cuestionario respondido por la Policía Federal de ES, en 2009.

8 Según datos de la SSP/SP (Secretaría de Seguridad Pública/São Paulo), en 1999 la tasa de homicidios fue de 35,71 por 100 mil habitantes, y en 2008 había caído a 10,60 por 100 mil habitantes. Disponible en: <http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/downloads/apresentacao2008.pdf>

de los Propietarios y Comerciantes de Armas, en 2008 el segmento vendía 10% de lo observado en el 2000 (Dutra y Weber, 2008). En 2009, según la Policía Federal, apenas 15 927 armas nuevas fueron compradas legalmente en tiendas de todo el país⁹. Conforme lo comprobado por el informe de la Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) acerca del tráfico de armas, las armas legales continúan siendo la mayor fuente de armas ilegales para el crimen: 47% de las armas aprehendidas con criminales y rastreadas a partir de su origen habían sido vendidas legalmente (Câmara dos Deputados, 2006). Por lo tanto, disminuir el número de armas legales en circulación tiene impacto en la reducción del *stock* de armas ilegales.

Un reciente estudio (2010) desarrollado por el investigador Daniel Cerqueira, del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, por sus siglas en portugués), con la PUC (Pontifícia Universidade Católica) de Río de Janeiro, utilizando datos del Estado de São Paulo entre 2001 y 2007, demuestra que disminuir el número de armas de fuego (tanto legales como ilegales) en las manos de la población tuvo un impacto directo en los homicidios y suicidios cometidos. La conclusión del investigador es que los nuevos límites para la compra, así como las medidas para retirar armas de circulación, tienen relación directa con esa reducción.

Además de reducir el número de armas en circulación en el país, los requisitos más rígidos para la adquisición de un arma de fuego parecen haber impactado el mercado ilegal, ya que las armas se hicieron más escasas y, por lo tanto, más caras. En São Paulo, una pistola 9 mm, que antes no salía menos de R\$ 800 en el mercado ilegal, ahora vale R\$ 1 300; mientras que, en Río de Janeiro, un fusil que antes costaba U\$ 6 mil ahora cuesta entre U\$ 30 y U\$ 40 mil: una inflación de 500% (Destak, 2009).

⁹ Hasta el día 15 de diciembre de 2009 (SINARM/PF).

Aumento del número de armas retiradas de circulación

El Estatuto de Desarme ha hecho posible retirar de circulación muchas armas mediante aprehensión por parte de las Policías, las campañas de entrega voluntaria de armas y la destrucción de armas por el Ejército. Luego del Estatuto, muchos Estados pasaron a implantar con prioridad la aprehensión de armas. La ya mencionada investigación del IPEA-PUC estima que, por cada 18 armas aprehendidas por la Policía paulista, se salvó una vida. Así, sólo las armas aprehendidas en São Paulo entre 2001 y 2007 significarían alrededor de 13 mil vidas salvadas.

El Estatuto también prevé la posibilidad de la entrega voluntaria de armas de fuego, mediante indemnización. Entre julio de 2004 y octubre de 2005, la primera campaña retiró más de 460 mil armas de las calles. La más reciente edición de la campaña, que continúa desde 2008, recogió otras 30 mil armas, con un total, por lo tanto, de cerca de medio millón de armas de fuego fuera de las calles. El Estatuto obliga a destruir completamente las armas aprehendidas y entregadas. Hay registro de la destrucción de 1 885 910 armas de fuego por el Ejército brasileño, entre 1997 y 2008¹⁰. Si consideráramos el estudio que mejor estimó la cantidad de armas en circulación en el país (Dreyfus y Nascimento, 2005: 159), eso representa casi el 15% de las armas en poder de civiles en el país.

Información centralizada sobre las armas en todo el país

Otro punto positivo del Estatuto fue fortalecer el SINARM, que concentra los datos de armas de fuego de civiles, y centralizar estas informaciones con la Policía Federal (hasta entonces, los procesos de autorización de compra y portación ocurrían de manera pulverizada por las

¹⁰ Información proporcionada por el Ejército en un cuestionario (DFPC, 2009).

Policías de los Estados). El SINARM contiene hoy diversa información referente a la vida útil de millones de armas de ciudadanos, guardias municipales y de armas particulares e institucionales de policías civiles y federales: desde el momento en que el arma es adquirida y el registro es concedido, hasta información sobre su situación (si fue entregada, aprehendida, robada, extraviada o recuperada). A pesar de los problemas del sistema, detallados más adelante, es importante reconocer que su fortalecimiento fue un gran paso.

Panorama de las armas en Brasil

Por primera vez es posible trazar un panorama, aunque parcial, de las armas en Brasil. La investigación nos permitió llegar al siguiente escenario:

- En el SINARM constan 7 312 227 armas, incluyendo las de civiles, las de empresas de seguridad privada y transporte de valores, las corporativas y personales de la Policía Civil y Federal y las de las guardias municipales. También se cuentan aquí armas aprehendidas, robadas y algunos registros estatales no regularizados¹¹.
- En el SIGMA constan 613 546 armas de las Policias Militares y de los Cuerpos de Bomberos Militares (376 148 armas son de las corporaciones; 231 335, particulares de las Policias Militares; y 6 063, particulares de los Cuerpos de Bomberos Militares)¹².
- En el SIGMA constan 154 522 armas de fuego de coleccionadores, tiradores y cazadores (CAC). De ellas, 66 400 pertenecen a coleccionadores; 77 805, a tiradores; y 10 317, a cazadores¹³.

11 De acuerdo con el SINARM, 15 de marzo de 2010.

12 Información proporcionada por el Ejército en un cuestionario (DFPC, 2009).

13 Ibíd.

Por lo tanto, es posible calcular que existen por lo menos 8 080 295 armas en las manos de las fuerzas de seguridad y de la población en Brasil (suma de las armas en el SINARM y SIGMA). Sin embargo, fue imposible llegar a una estimación más precisa sobre el número de armas en circulación por la falta de acceso o ausencia de diversos datos, como la falta del informe de los datos sobre armas robadas, perdidas y aprehendidas por las Policias estatales a la Policía Federal, el número de armas con registro estatal antes del Estatuto que no migraron al SINARM, y el número de armas institucionales y particulares de fuerzas armadas no disponibles para los investigadores.

Principales problemas en la implementación de la ley

A pesar de todos los avances obtenidos, fue posible encontrar los principales problemas que impiden la implementación integral y eficiente del Estatuto de Desarme. A pesar de tratarse de una ley federal, las medidas previstas no siempre son implementadas de manera uniforme en los Estados. Parte considerable de los problemas encontrados en la implementación del Estatuto de Desarme se relaciona con la desorganización de las diferentes instancias responsables. Otro punto que lamentablemente fue evidente en la investigación fue la falta de prioridad política para colocar en práctica las medidas de la ley. A continuación, presentamos las principales dificultades reveladas por la investigación:

Discrepancias entre los Estados en las concepciones de posesión

El aumento en el rigor para la compra de armas y la prohibición para la portación de armas civiles, acompañados de un serio trabajo policial, contribuyen significativamente a la disminución de los homicidios. Pero hay puntos que pueden ser perfeccionados, como el requisito de comprobación de la efectiva

necesidad de que los ciudadanos obtengan la posesión de armas.

La “efectiva necesidad” es un criterio subjetivo que pretendía dar a la autoridad policial la capacidad de garantizar que, aunque fueran cumplidos los requisitos objetivos, la portación o posesión del arma no fuera concedida sino en caso de tratarse de una situación excepcional. Aún así, se verificó que algunas superintendencias estatales de la Policía Federal interpretan este punto de forma menos rígida que otras. Considerando los datos sobre armas nuevas y la concesión de portación en algunos Estados, se puede suponer una relación entre el gran número de armas vendidas y registradas y las portaciones concedidas con una mayor flexibilidad de la Policía Federal en estos locales.

Nacionalmente hay una tendencia de caída tanto en la compra de armas nuevas como en la emisión de portación. Pero estos números son mucho más elevados en algunos Estados. En 2008, en el Distrito Federal (DF) se comercializó el 26% del total de armas nuevas vendidas en Brasil, lo que hace del DF “el campeón en el comercio de armas de fuego”¹⁴. De las 22 451 armas nuevas vendidas en todo el territorio nacional, 5 913 fueron adquiridas en Brasilia y sus alrededores, con población de 2,5 millones de habitantes. Para efectos de comparación, en São Paulo, con más de 40 millones de moradores, se comercializaron 2 241 armas nuevas en 2008 (Brasilia em tempo real, 2009). Datos del SINARM apuntan que, tanto en 2008 como en 2009, el DF lideró el ranking de Estados con la mayor tasa de armas nuevas registradas por cada 100 mil habitantes: 240,76 y 104,83, respectivamente.

En contrapartida, en algunos Estados, la Policía Federal ha interpretado el criterio de

14 Entre las posibles explicaciones del fenómeno, están la cantidad de órganos públicos federales que compran armas con sede en el DF (Ibama, Hacienda Federal, etc.) y las empresas de seguridad privada de otros Estados (especialmente del noreste), que acostumbran comprar sus armas en el DF.

efectiva necesidad de forma más rígida. En Espírito Santo, un oficio circular enviado por la Policía Federal en julio de 2009 a todas las tiendas de armas del Estado reforzó la idea de que la Policía Federal solo aceptaría pedidos para autorización de compra de armas de fuego mediante una consistente declaración de efectiva necesidad. Esta iniciativa parece haber impactado la concesión de autorizaciones para compra de armas: en 2009, la tasa de armas nuevas registradas en Espírito Santo era de 11,54 por cada 100 mil habitantes, cayendo a 6,19 en 2009¹⁵.

Problemas de alimentación del SINARM

Las fallas en la actualización del banco de datos impiden que el inmenso potencial del SINARM sea realizado plenamente. La información sobre los números de armas registradas, robadas y aprehendidas en cada Estado no se pasa de forma completa, ya que las Policias estatales no tienen acceso directo para alimentar el sistema y los datos difícilmente llegan a la Policía Federal. En el caso de armas robadas y perdidas, la falta de alimentación del SINARM es fatal, ya que están pasando del mercado legal al ilegal y la falta de esta información no permitirá identificar ni su origen ni su destino.

Los siguientes son ejemplos de discrepancias entre datos de los Estados y el SINARM:

- En São Paulo, la Secretaría de Seguridad Pública divulgó que, en 2008, fueron aprehendidas alrededor de 21 mil armas. El SINARM muestra apenas 3 mil armas aprehendidas en el período¹⁶.
- Las Policias civil y militar de Pernambuco aprehendieron, en 2008, 6 549 armas de

15 Datos informados en un cuestionario respondido por la Policía Federal de ES, en 2009 (elaboración del Instituto Sou da Paz).

16 Entrevista con la Policía Federal (SINARM, 2009).

fuego. En el SINARM solo constan 346, lo que corresponde a poco más del 5% de las armas aprehendidas (Varjão, 2009).

Además de las dificultades de pasar los datos de las fuerzas policiales al SINARM, en casi todos los Estados no se hizo la transferencia de registros de las Policías estatales (válida para armas registradas antes del Estatuto) a ese sistema, o se hizo de manera incompleta. Estas armas deben entrar en el SINARM de dos maneras: mediante transferencia de los datos de las Policías civiles a la Policía Federal y/o mediante un nuevo registro, por parte del dueño del arma, con la Policía Federal.

Los siguientes son ejemplos de discrepancias entre armas registradas en los Estados antes del Estatuto y en el SINARM hoy en día:

- En Rio Grande do Sul, la Policía Federal estimó en 800 mil las armas registradas con la Policía Civil antes del Estatuto de Desarme y “un poco más de 100 mil” ya migradas al SINARM¹⁷.
- De acuerdo con datos de la Delegación Especializada de Armas, Municiones y Explosivos de Espírito Santo, hasta finales de 2003, o sea, antes del Estatuto de Desarme, había 45 701 armas registradas en el Estado¹⁸.
- A finales del 2008, apenas el 24% de las armas con registros emitidos por la Policía Civil antes del Estatuto estaba registrado en el SINARM¹⁹.

El nuevo registro de las armas con registro estatal debería haber sido finalizado hace tres años. Una serie de prórrogas (la más reciente

postergando el plazo hasta finales de 2009) atrasó el proceso que ha sido apenas parcialmente exitoso. La última alteración definió que el proceso para el registro de un arma anteriormente registrada con autoridad estatal sería hecho de la siguiente manera: hasta el 31 diciembre de 2009, las pruebas psicológicas y de tiro no serían necesarias y no habría tasas; sería suficiente llenar el registro provisional en la página web de la Policía Federal, con validez de 90 días.

Es importante reconocer el aumento de armas antiguas registradas en el SINARM en 2008 y 2009 —cuando finalmente hubo un esfuerzo concentrado del gobierno federal—. El número de armas registradas en 2008 (400 mil) fue mayor que el total de armas registradas en los cuatro años anteriores (cerca de 344 mil)²⁰. De acuerdo con el Ministerio de Justicia, alrededor de 2 millones de armas fueron registradas entre 2006 y 2009 (Londres, 2010). Éste es un avance considerable, pero las discrepancias todavía existentes entre los Estados y la Unión permiten concluir que la implementación de esa medida está incompleta.

Falta de integración entre los bancos de datos

El funcionamiento del SIGMA es un misterio, dada la resistencia del Ejército en compartir informaciones, incluso con los órganos policiales del propio gobierno federal. Sin embargo, fue posible obtener, de las autoridades competentes, las informaciones presentadas anteriormente. Pero las armas en las manos de las propias Fuerzas Armadas no están contabilizadas en el SIGMA, ni la información fue compartida.

El decreto que reglamenta el Estatuto determina que “los datos del SINARM y del

17 Según entrevista realizada con PF de RS en 2009.

18 Datos disponibles al socio local de la Red Desarma Brasil en ES por el Desarme de la PC de ES, referentes al registro (acumulado) de armas en la Policía Civil hasta el final de 2003.

19 Información en el cuestionario respondido por la Policía Federal de ES, 2009.

20 Policía Federal/SINARM, Del. Fernando Segóvia (2004-2007); Policía Federal/SINARM, Del. Marcus Vinicius Dantas (01/01/2008-31/12/2008); Policía Federal/SINARM, Del. Marcus Vinicius Dantas (01/01/2009-31/12/2009) (elaboración del Instituto Sou da Paz).

SIGMA serán interconectados y compartidos en el plazo máximo de un año". Sin embargo, la medida, incluso cinco años después de la reglamentación de la ley, no salió del papel. Las entrevistas conducidas confirman que la inexistencia de la interconexión de las dos bases de datos es uno de los principales factores que impiden el acompañamiento del arma desde su producción y el rastreo de su vida con el interés de la prevención y la represión de crímenes.

La situación se hizo tan insostenible que, en 2008, el Ministerio Público Federal de São Paulo entró con una acción civil pública para que la Unión fuera condenada a realizar la interconexión en el plazo máximo de un mes, pero hasta hoy todavía no ha habido avances (Última Instancia, 2008). El incumplimiento de esta medida, más de cinco años después de la promulgación del Estatuto de Desarme, revela una visión equivocada que privilegia una teórica seguridad nacional en detrimento de la seguridad pública. La integración total de las bases de datos permitiría una acción mucho más efectiva de combate al crimen, reducción de tráfico de armas y de rastreo de los desvíos. Aunque fuera comprensible una eventual resistencia a compartir los datos sobre armas de las Fuerzas Armadas, parece completamente sin cabida tratar como asunto de seguridad nacional información sobre los *hobbies* de tiradores, cazadores y coleccionadores.

Información no disponible o inconsistente

Una de las mayores dificultades es saber cuántas armas existen o están en circulación en el país, en parte porque la transparencia de las instancias gubernamentales en relación al control de armas no ocurre de manera satisfactoria u homogénea. En algunos casos, los órganos no se muestran dispuestos a atender a la sociedad civil; en otros, atendieron a los investigadores, pero se negaron a compartir información; y, en otras situaciones, por la manera en que respondieron a las preguntas, revelaron desconocimiento de los datos requeridos.

Además, los datos referentes al control de armas en Brasil están disponibles de manera desigual en el territorio brasileño, con algunos Estados destacándose por el profesionalismo y la organización de los datos y otros todavía bastante desfasados. Ítems tratados anteriormente, especialmente aquellos sobre los números de armas registradas, aprehendidas y destruidas, demostraron que la falta de información o la existencia de información contradictoria es bastante seria y limita los avances en esta área.

Privilegios para categorías específicas

Este ítem expone puntos sobre la falta de rigor en la fiscalización y el control de grupos autorizados a portar o poseer armas de fuego en condición diversa de la regla general.

- Empresas de seguridad privada

Según la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP), "son cerca de 1,1 millón de vigilantes formados y, de éstos, cerca de 350 mil trabajan para empresas de vigilancia [los demás buscan el curso para hacerse 'empleables' en el sector] y tienen el derecho de portar armas durante las actividades profesionales". El sector posee un sistema propio de control, el Sistema de Vigilancia Privada (SISVIP), alimentado con la información del SINARM (SENASP-FGV/EAESP, 2006: 21). A pesar de agregar todos los datos sobre armas, municiones y otros materiales de las empresas de seguridad y transporte de valores, el SISVIP no está directamente conectado al SINARM. La lista de funcionarios de una empresa aptos para portar armas es actualizada y enviada de seis en seis meses a la DELESP de la Policía Federal²¹.

En entrevistas con agentes de la Policía Federal, traslucen que la DELESP es meramente administrativa, y que las empresas de

21 Según información de la Policía Federal (SINARM, 2009).

seguridad privada tendrían muchas “regalías”. Una empresa irregular descubierta apenas recibe una notificación para el pago de multa y tiene un mes para regularizar su situación. Por ley, la empresa puede substituir las armas robadas o “perdidas” mientras haya adoptado medidas para evitar nuevos casos de desvío. Tal sistema se demuestra insuficiente, todavía más si consideramos que la CPI del tráfico de armas reveló que, de 10 mil armas aprehendidas en posesión de criminales y rastreadas por la Policía Civil en Río de Janeiro entre 1998 y 2003, el 17% pertenecía a empresas de seguridad privada (Câmara dos Deputados, 2006).

Datos del Estado de São Paulo demuestran no sólo el gran monto de armas regularmente registradas a nombre de empresas de seguridad privada y de transporte de valores (69 613), sino también el volumen de acontecimientos con armas hurtadas y robadas (21 240)²². O sea, el número de armas hurtadas o robadas hasta marzo de 2010 es equivalente a casi un tercio del total de armas regulares registradas. La Coordinación General de Control de Seguridad Privada de la Policía Federal divulgó que, desde 2003, más de 17 mil armas habían sido extraviadas de empresas de seguridad privada; 1 500 estaban registradas como “perdidas” (Abdalá, 2008). Se trata de índices completamente fuera de los patrones y que pueden dar la razón a las tesis que señalan que muchas empresas de seguridad facilitan el acceso de criminales a las armas de fuego.

- Coleccionadores, tiradores y cazadores (CAC)

El número de coleccionadores, tiradores y cazadores en Brasil es sorprendente; de acuerdo con la instancia controladora, la DFPC, los pedidos de certificados de registro

(CR) aumentaron luego del Estatuto. En marzo de 2009, los números de CAC registrados y activos eran:

- Coleccionadores: 10 332 personas naturales y 49 personas jurídicas (museos y asociaciones de clase)
- Tiradores: 32 957 personas naturales y 327 personas jurídicas (asociación de tiro)
- Cazadores: 4 653 personas naturales y 112 personas jurídicas (asociación de caza)
- Este significativo universo posee 154 522 armas de fuego: 66 400 armas de colecciónadores, 77 805 de tiradores y 10 317 de cazadores²³.

Existen en este grupo individuos que no pueden ser considerados “ciudadanos de bien”, como el coleccionador citado en la entrevista con la Policía Federal de São Paulo, que tenía tantas armas que tuvo que usar armarios de su cocina para guardarlas. O el coleccionador y agente penitenciario señalado como responsable de proporcionar fusiles a una milicia que dominaba cinco favelas de Río de Janeiro (Moreira y Martins, 2008). Como no hay otro modo de obtener esta información, tratada como secreto de Estado, es imposible determinar si el Ejército ha implementado bien el Estatuto en esta área. Las constantes noticias de “colecciónadores” que realizan actividades ilícitas sugieren que el control no es tan riguroso como debería ser.

Falta de inversión del poder público

Algunas medidas previstas en el Estatuto de Desarme salieron parcialmente o no salieron del papel en función de la falta de inversión

22 Según informaciones de la Policía Federal (DELESP/SP, 2010). Datos referentes a números acumulativos de armas registradas y robadas/hurtadas hasta el 10 de marzo de 2010.

23 Información proporcionada por el Ejército en un cuestionario (DFPC, 2009).

pública, lo que puede indicar que el control de armas no es una prioridad política y presupuestaria del gobierno federal. Es inadmisible que no se den mejores condiciones de trabajo, herramientas, recursos humanos y tecnológicos a las instancias centrales del control de armas, que pueden desempeñar un papel esencial en la prevención de la violencia armada.

A continuación se señalan las medidas que carecen de inversión y priorización:

Control físico de los arsenales

Un control eficiente de los arsenales disminuiría el riesgo de desvíos de armas del mercado legal al ilegal. El Estatuto determina una serie de requisitos sobre cómo deben ser guardadas y almacenadas las armas, pero obtuvimos pocas informaciones sobre el control físico de los arsenales del Estado en los fórum, dada la naturaleza sigilosa del asunto. Pero una extensa lista de noticias (disponibles en el informe integral) sugiere que el control de los arsenales está por debajo de lo esperado. Los titulares relatan casos como el destrozo de una sala de puesto policial o la rendición de guardias del Ejército o GCM (Guardias Civiles Municipales) para robar armamento muchas veces de uso restringido, lo que revela la fragilidad del control. Cuando un simples hueco en la pared da acceso a arsenales sin cualquier monitoreo, o cuando funcionarios pueden substraer armamento, incluyendo una ametralladora, durante siete meses, la situación es crítica.

En el caso de armas aprehendidas y guardadas en los fórum, la situación ilustrada en una investigación del ILANUD (2007) es desesperadora y demanda medidas fuertes y urgentes del poder público para evitar que más armas sean desviadas al mercado ilegal. La investigación tiene conclusiones alarmantes sobre cómo las armas son almacenadas y manejadas por las Policías y el Judiciario:

Concluimos que no hay un sistema de control de armas aprehendidas en acciones policiales. Aunque no hayamos identificado un problema concreto con relación al desvío, tenemos toda la seguridad para afirmar que, si las armas no desaparecen, es por mero acaso, y no porque haya alguna preocupación efectiva con el asunto. El control falla básicamente porque no hay ni un sistema ni preocupación por parte de los actores responsables [...]. A la inexistencia de un sistema desde el punto de vista tecnológico, se suma la inexistencia de un sistema desde el punto de vista institucional. La sensación que quedó luego de la realización de las entrevistas y del trabajo de campo es que, con relación al control de armas, la lógica institucional acostumbra ser la de “deja que yo dejo” [p. 81].

Un control eficiente exige inversión de dinero, tiempo, planificación e inteligencia. Además de video-monitoreo, blindaje de las puertas o instalación de batientes reforzadas y candados eficientes, son necesarias reglas claras para el local de depósito de armas, entrenamiento para el personal de control y manutención de un plan detallado sobre quién entra y sale de cada depósito. Es fundamental prever la realización de inspecciones periódicas para verificar las condiciones de seguridad en todos sus niveles.

Falta de personal y recursos tecnológicos

Repetidamente nos encontramos con el reclamo de que faltan el personal y los recursos tecnológicos para hacer valer todas las exigencias de la ley. En relación a la alimentación del SINARM, la mayoría de las unidades de la Policía Federal consultadas argumentó que la mayor limitación a la eficiencia del registro y la base de datos es la falta de personal, estructura y recursos que asola las instancias responsables. En la opinión de un policía federal, “para operar eficientemente el SINARM, sería necesario como mínimo el triple de funcionarios y equipamientos”. El sistema de informática del SINARM también constituye un impedimento a la mejor imple-

mentación del Estatuto, ya que se trata de tecnología desfasada comparada con las alternativas disponibles. La base de datos no permite separar fácilmente las armas por categorías o desagregar los datos de las armas de empresas de seguridad privada²⁴.

Recomendaciones

A pesar de cierta forma específica para instancias del poder público brasileño, y por lo tanto menos relevantes a la audiencia internacional de esta publicación, la investigación incluye también un conjunto de recomendaciones que pretende mejorar la implementación del Estatuto y perfeccionar el sistema de control de armas en Brasil. Entre decenas de recomendaciones están las transversales y las específicas por área de control de armas. (La lista entera de recomendaciones se encuentra en la investigación completa).

Las recomendaciones transversales incluyen:

- Controlar civilmente todas las instancias de control de armas en Brasil, dando a la Policía Federal la primacía absoluta de las responsabilidades determinadas por el Estatuto.
- Instituir una cultura de transparencia a todos los aspectos del control de armas.
- Perfeccionar la información y los datos para que las decisiones políticas y administrativas estén basadas en el conocimiento y método científico, en lugar de en suposiciones.
- Valorizar política, administrativa y financieramente el control de armas como área de seguridad pública con resultados comprobados y potencial todavía mayor en la prevención de violencia armada (si fuera plenamente implementado).

Entre las sugerencias específicas, se destacan:

- Establecer un límite máximo de intentos para las pruebas de aptitud y psicológicas.
- Integrar realmente todos los sistemas de registro de armamento en el país (no sólo entre SINARM y SIGMA, sino entre todos los sistemas accesorios) en un solo sistema centralizado, con permiso de total acceso a la Policía Federal.
- Reformar el sistema de tecnología de la información de la base de datos SINARM.
- Ampliar la ley para incluir la marcación de todos los cartuchos de munición fabricados en Brasil, inclusive para civiles.
- Intensificar el control sobre las empresas de seguridad privada autorizadas a portar armas de fuego.
- Extinguir la figura legal del coleccionador de armas en Brasil (manteniendo la posibilidad de museos).
- Implementar con urgencia la movilización nacional para resolver la seria crisis de control físico de los arsenales, adecuando las medidas de seguridad de los actores que almacenan armas y municiones a las mejores recomendaciones internacionales.

Justamente por ser una excelente legislación y por haber demostrado resultados concretos, el Estatuto de Desarme necesita ser implementado de manera más eficaz y completa; o sea, todos sus artículos necesitan realmente "salir del papel". Considerando que las armas de fuego son el principal instrumento utilizado en la práctica de homicidios en Brasil, la sociedad debe continuar vigilante y presionando por la correcta e inmediata implantación de la ley, mientras el Estado tiene que superar los puntos muertos que han impedido el cumplimiento de la ley en su totalidad. □

24 Entrevista con la Policía Federal (SINARM, 2009).

Bibliografía

- Abdala, Vitor (2008). "Arsenal extraviado de firmas de segurança poderia armar Polícia Civil de oito estados". Agência Brasil, junio 3. Disponible en http://www.deolhonoestatuto.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=307&Itemid=92
- Câmara dos Deputados (2006). *Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas*. Brasilia: Câmara dos Deputados.
- Campos, M. (2006). "Loja de armas, negócio em extinção". Comunidade Segura, <http://www.comunidadesegura.org/pt-br/node/24716>.
- Cerqueira, Daniel (2010). "Resultados de pesquisa PUC-IPÉA". En *4 Fórum Brasileiro de Segurança Pública*; Brasil.
- Dreyfus; Pablo y Marcelo de Souza Nascimento (2005). "Posse de armas de fogo no Brasil: mapeamento das armas e seus proprietários". En *Brasil: as armas e as vítimas*, Rubem César Fernandes. Río de Janeiro: Viva Rio, 7 Letras.
- Dutra, Marcelo y Demetrio Weber (2008). "Desarmamento: 464 mil armas recolhidas". *O Globo*, enero 31. Disponible en <http://www.abin.gov.br/modules/articles/article.php?id=1886>
- Figueiredo, Isabel y Edson Knippel (2007). *Controle de armas apreendidas pela polícia*. Ilanud. São Paulo.
- Londres, Mariana (2010). "País registra dos millones de armas en tres años". R7 Noticias, enero 8. Disponible en <http://noticias.r7.com/brasil/noticias/pais-registra-dois-milhoes-de-armas-em-tres-anos-20100108.html>
- Ministério da Saúde (2007). *Redução dos homicídios no Brasil*. Brasília.
- Moreira, Gabriela y Marco A. Martins (2008). "Coleccionador empresta armas para milicianos". Extra, marzo 3. Disponible en http://extra.globo.com/rio/materias/2008/03/02/colecionador_empresta_armas_para_milicionarios-426053346.asp
- SENASP-FGV/EAESP (2006). *Pesquisa de Avaliação do Sinarm*. São Paulo.
- Unesco (2005). *Vidas poupadadas —o impacto do desarmamento no Brasil*. Ministério da Justiça e Ministério da Saúde. Brasília.
- Varjão, Suzana (2009) *Anotações de viagem da Rede Desarma Brasil. Relatório da Caravana Comunidade Segura*.
- Waiselfisz, Julio Jacobo (2008). *Mapa da violência dos municípios brasileiros*. Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciéncia e a Cultura (OEI). Brasília.
- Para una bibliografía completa de la publicación que dio lugar a la versión contenida en este artículo, ver: http://www.soudapaz.org/Portals/0/Downloads/Integra_Implementa%c3%a7%c3%a3o%20do%20Estatuto%20do%20Desarmamento%20-%20do%20papel%20para%20a%20pr%c3%a1tica.pdf

Documentos

- Brasília em tempo real (2009). "De cada quatro armas vendidas no país, uma está em Brasília", marzo 17.
- Destak (2009). "Alvo de ladrões em SP, fuzis custam 500% a mais que há cinco anos", marzo 11. Disponible en <http://www.destakjornal.com.br/readContent.aspx?id=13,34577>
- Última Instância (2008). "MPF-SP pede integração de dados do Exército e da PF", marzo 18. Disponible en <http://ultimainstancia.uol.com.br/noticia/48843.shtml>