



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE
ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES
Y DE LA INTEGRACIÓN.**

PARLATINO

**Panamá, Panamá
24, 25 y 26 de julio de 2014**



*Parlamento Latinoamericano
Secretaría de Comisiones*



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

PANAMÁ, PANAMÁ
24, 25 y 26 de julio de 2014

Serie América Latina

REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

CONTENIDO

- I. PROGRAMA DEL SEMINARIO CONJUNTO PARLATINO – FORO PARLAMENTARIO DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS.**
- II. PROGRAMA DE LA REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN DEL PARLATINO.**
- III. EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO.**
- IV. PERFIL DEL DIPUTADO ELÍAS CASTILLO, PRESIDENTE DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO.**
- V. PERFIL DE LA DIPUTADA DAISY TOURNÉ, SECRETARIA DE COMISIONES DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO.**
- VI. PERFIL DE PEDRO BRIEGUER.**
- VII. ACTA DE LA XX REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN.**
- VIII. LEY MARCO DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES Y MATERIALES RELACIONADOS (Documento de Trabajo).**
- IX. LAS NEGOCIACIONES SOBRE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS: UNA VISIÓN MULTIDIMENSIONAL.**
- X. PROYECTO DE RESOLUCIÓN "EL COMERCIO ILÍCITO DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS EN TODOS SUS ASPECTOS".**
- XI. CONFERENCIA FINAL DE LAS NACIONES UNIDAS RELATIVA AL TRATADO SOBRE EL COMERCIO DE ARMAS.**
- XII. PRESENTACIÓN DEL PORTAL DE NOTICIAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (NODAL).**
- XIII. LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA.**
- XIV. PROYECTO DE LEY MARCO DE COMUNICACIÓN SOCIAL (Documento de trabajo).**

**I. PROGRAMA DEL SEMINARIO CONJUNTO DEL PARLAMENTO
LATINOAMERICANO CON EL FORO PARLAMENTARIO DE ARMAS
PEQUEÑAS Y LIGERAS EN EL MARCO DEL 50° ANIVERSARIO DEL
ORGANISMO–
24 DE JULIO DE 2014**

Lugar de la reunión: Sede Permanente del Parlamento Latinoamericano

AGENDA

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
23 DE JULIO		
	Llegada de los Parlamentarios, Traslado al hotel	
24 DE JULIO		
14:00	<p style="text-align: center;">Ceremonia de Inauguración: Dip. Elías Castillo, Presidente del Parlatino Sen. Blanca Alcalá, Secretaria General del Parlatino</p> <p style="text-align: center;">Presentación del Foro Parlamentario de Armas Pequeñas y Ligeras Sra. Teresa Dybeck Programme Officer</p>	
15.00	<p>Tema I <i>Evaluación de la Ley Marco sobre Armas elaborada en 2008 entre Foro Parlamentario y Parlatino</i> Expositor: Gustavo Colas : Secretario Administrativo y Técnico de la Comisión de Seguridad Interior y Narcotráfico del Senado de la Nación – Argentina</p>	
16.00	<p>Debate ¿Cuál es el estado de situación de las legislaciones nacionales en materia de armas?</p>	
16.30	<p>Tema II <i>Impulsar la ratificación en los países de América Latina y el Caribe del Tratado sobre comercio de armas (Arms Trade Treaty)</i></p> <p>Daisy Tourné, Secretaria de Comisiones del Parlatino Miembro de la Junta Directiva del Foro Parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras.</p>	
17.00	<p>Debate y Conclusiones Declaración Final</p>	
18:00	Brindis ofrecido por el Foro Parlamentario de Armas Pequeñas y Ligeras	

**II. PROGRAMA DE LA REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS
POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN DEL PARLAMENTO
LATINOAMERICANO
- CIUDAD DE PANAMÁ -
24, 25 Y 26 DE JULIO
SEDE PERMANENTE**

AGENDA

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
	MIÉRCOLES 23 DE JULIO Llegada de los parlamentarios traslado al hotel	PROTOCOLO PARLATINO
	JUEVES 24 DE JULIO Traslado de los Parlamentarios a la Sede Permanente	PROTOCOLO PARLATINO
14:00	SEMINARIO CONJUNTO PARLATINO- FORO PARLAMENTARIO DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS	Parlatino y Foro Parlamentario de Armas Pequeñas y Ligeras
18:00	Brindis ofrecido por el Foro Parlamentario de Armas Pequeñas y Ligeras Ceremonia de Inauguración: Diputado Elías Castillo, Presidente del Parlatino Diputada Daisy Tourné, Secretaria de Comisiones del Parlatino Presentación del Foro Parlamentario de Armas Pequeñas y Ligeras Sra. Teresa Dybeck Programme Officer	
	VIERNES 25 DE JULIO	
08:30	Traslado de los parlamentarios a la Sede Permanente del Parlatino	PROTOCOLO PARLATINO

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
09:00	<p align="center">Ceremonia de Inauguración:</p> <p align="center">Dip. Elías Castillo, Presidente del Parlatino</p> <p align="center">Dip. Daisy Tourné, Secretaria de Comisiones</p> <p align="center">Dip. Walter Gavidia, Secretario de Relaciones Interparlamentarias.</p>	
9:30	<p>Presentación del Portal de Noticias de América Latina y el Caribe (NODAL) Director Pedro Brieguer</p>	<p>NODAL es una herramienta para el conocimiento y reconocimiento entre los pueblos de la región, la formación de una identidad propia que afiance el proceso de integración regional.</p>
10:00	<p>Intervención de los Parlamentarios</p>	
10:30	<p align="center">INICIO DE LOS TRABAJOS DESIGNACIÓN DE UN LEGISLADOR COMO SECRETARIO REDACTOR</p> <p>Temas I Democracia y Partidos Políticos en América Latina Expositores: Dip. María de los Ángeles Higonet, Argentina</p>	
11:15	<p>Receso</p>	
11:30	<p>Continuación de los trabajos Debate y conclusiones</p>	
13:00	<p><i>Almuerzo</i></p>	
14:30	<p>Continuación de los Trabajos</p>	
16:00	<p>Receso</p>	

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
16:15	Continuación de los trabajos Debate y conclusiones	
18:00	Fin de la jornada	

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
	SABADO 26	
8:30	<i>Traslado del hotel a la Sede Permanente</i>	
09:00	<i>Tema I</i> <i>Proyecto de Ley Marco de Comunicación Social</i>	
11:00	Receso	
13:00	Continuación de los trabajos Debate y conclusiones Lectura y aprobación del Acta Almuerzo libre	

III. EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO¹

Entre los foros parlamentarios regionales de América Latina y El Caribe, destaca por su activismo el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), constituido el 7 de diciembre de 1964, en la ciudad de Lima, Perú e integrado por los Parlamentos nacionales de América Latina cuyos países suscribieron el Tratado de Institucionalización, el 16 de noviembre de 1987, en Lima -Perú, y aquellos cuyos Estados se adhirieron posteriormente.

Por su carácter representativo de todas las tendencias políticas existentes en los cuerpos legislativos participantes, el Parlatino se ha conformado como un foro plural, democrático y transparente con la capacidad de promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración de Latinoamérica y El Caribe.

Desde su fundación el Parlamento Latinoamericano tuvo su sede permanente en Sao Paulo, Brasil. Pero en 2007, el gobierno del Estado de Sao Paulo decidió retirar el apoyo para su funcionamiento y actualmente la sede se encuentra en la Ciudad de Panamá, Panamá, en donde, de conformidad con el Acuerdo de Sede entre el Parlamento Latinoamericano y el Gobierno de la República de Panamá, suscrito el 27 de agosto de 2007, que entró en vigencia el 19 de enero de 2008, tiene el estatus y los privilegios e inmunidades correspondientes a su calidad de Sujeto con personería jurídica internacional.

Participación de México

Miembro desde 1987, el Congreso Mexicano ha presidido en dos ocasiones al Parlatino: la primera del 25 de abril de 1977 al 16 de julio de 1979, con el Diputado Augusto Gómez Villanueva, quien renunció durante su primer año y fue sustituido por el Diputado y Presidente Alterno Víctor Manzanilla Schaffer (México). La segunda ocasión en que México presidió el organismo fue del 18 de marzo de 2000 al 8 de noviembre de 2002, con la entonces Senadora Beatriz Paredes Rangel.

Durante la LX y la LXI Legislaturas, México ocupó tres lugares en la Junta Directiva: la Secretaría de Comisiones y la Secretaría General, a través de la Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas, y la Vicepresidencia por México que ocupó el Senador Jorge Ocejo Moreno. Asimismo, en las 13 comisiones de trabajo con que cuenta el Parlatino, participó una delegación de 125 legisladores mexicanos, 59 Senadores y 66 Diputados.

Actualmente, México ocupa la Secretaría General del Parlatino a través de la Senadora Blanca Alcalá Ruíz; la Vicepresidencia por México la ocupa la Senadora Mariana Gómez del Campo.

¹ Nota elaborada por el Centro de Estudios Internacionales "Gilberto Bosques"

Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración

Según el Reglamento del Parlatino, esta Comisión tratará lo relativo a la estabilidad, evolución y desarrollo del régimen democrático en América Latina; sus procesos de integración; sus relaciones internacionales; y, su quehacer político, legislativo y gubernamental, tanto regional como local. Abarca temas como el de los gobiernos locales, canales de diálogo Estado-sociedad civil, descentralización y desconcentración.

Otra de las finalidades que tiene la Comisión es encargarse del estudio y tratamiento de la integración entre los municipios y su vinculación con las respectivas Asambleas estatales y departamentales y su Parlamento nacional. Asimismo permanentemente estará dada al estudio, análisis y propuestas de la integración regional, a través de la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

IV. DIPUTADO ELÍAS ARIEL CASTILLO GONZÁLEZ



Experiencia Laboral.

- Presidente del Parlamento Latinoamericano desde 2010.
- Co-Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT) (Mayo 2011 – 2012).
- Miembro de la Comisión de Asuntos Políticos, Seguridad y Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT).
- Miembro Observador Permanente del Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL).
- Miembro del Patronato de Virtual Educa.
- Diputado de la República de Panamá en los periodos: 1989-1994, 1994-1999, 1999-2004, 2004-2009, 2009-2014.
- Presidente de la Asamblea Nacional, 2005-2006; 2006-2007.
- Tesorero Municipal del Distrito de Panamá, 1984-1989.
- Director Ejecutivo de Transporte, 1983-1984.
- Secretario General del Ministerio de Gobierno y Justicia, 1981-1984.
- Director Nacional de Migración y Naturalización, 1979-1981.
- Miembro fundador del Partido Revolucionario Democrático (PRD), 1979.
- Miembro de la Asamblea Nacional de Representantes, 1972-1978.
- Concejal del Distrito de Panamá, 1972-1978.
- Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, 1972-1973.
- Conciliador Laboral, Ministerio de Trabajo, 1971-1972.
- Inspector Docente en el Instituto Nacional, 1970-1971.

Nacido en la ciudad de Las Tablas, República de Panamá, el 23 de enero de 1948.

V. DIPUTADA DAISY TOURNÉ



Formación Profesional.

- Licenciada en Psicología Social por la Escuela de Psicología Social de Montevideo, Uruguay.

Experiencia Laboral.

- Secretaria de Comisiones del Parlatino y Segunda Vice Presidenta de la Comisión de Equidad, Género, Niñez y Juventud del Parlatino desde 1995.
- Miembro de la Junta Directiva del Foro Parlamentario de Armas, 2010.
- Presidenta del Foro Parlamentario de Armas, 2008-2009.
- Integrante de la Junta Directiva del Foro Parlamentario de Armas, 2008-2009.
- Diputada por el Partido Socialista Frente Amplio desde 1995 hasta 2010.
- Ministra del Interior de Uruguay (2007-2010).

VI. SR. PEDRO BRIEGER



Analista de política internacional, periodista y sociólogo argentino.

Titular de la cátedra de Sociología de Medio Oriente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Autor de los libros *¿Adónde va Nicaragua?* (Dialéctica, 1989), *Medio Oriente y la guerra del Golfo* (Letra Buena 1991), *Los últimos días de la URSS* (Letra Buena, 1991), *¿Guerra santa o lucha política?* (Biblos, 1996), *¿Qué es Al Qaeda?* (Capital Intelectual, 2006).

Colaboró con los principales medios gráficos de la Argentina: Clarín, La Nación, Página/12, Perfil, Noticias, El Cronista, y la revista Acción. Es consultado por diversos medios nacionales e internacionales, como CNN en español.

Conduce en televisión el programa *Visión 7 Internacional*.

Es columnista de política internacional en el noticiero central del mismo canal y en el programa *El Destape*, emitido por la señal de cable América 24.

Es columnista de política internacional, en radio Nacional, radio La Red (en el programa *Marca de Radio También* en radio Cooperativa y Radio de las Madres).

En 2008 fue premiado con el Premio Martín Fierro a la mejor labor periodística en televisión. También por los programas *Visión 7 Internacional* y *Marca de Radio*.

REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS POLÍTICOS, MUNICIPALES Y DE LA INTEGRACIÓN

En la ciudad de Philipsburg, San Martín, durante los días 22 y 23 de mayo del año 2014, se reúne la comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración del Parlamento Latinoamericano a donde asisten los siguientes legisladores:

LEGISLADOR	PAIS
Dip. Heriberto Manuel Galindo Quiñones	México Presidente de la Comisión
Sen. María de los Angeles Higonet	Argentina
Sen. Alfred Marlon Sneek	Aruba
Sen. Juan Edberto Thijsen	Aruba
Sen. Rene Martínez Callahuanca	Bolivia
Dip. Fernando Meza	Chile
Dip. Rolando González Patricio	Cuba
Sen. Charles Cooper	Curazao
Asamb. Octavio Villacreses Peña	Ecuador
Dip. Ernesto Núñez Aguilar	México
Dip Víctor Manuel Bautista López	Ecuador
Sen. Sonia Mendoza Díaz	México
Dip. Gerardo Xavier Hernández Tapia	México
Dip. Abel Octavio Salgado Peña	México
Sen. Dra. Gracita Regina Arrindell	San Martín
Presidenta del Parlamento de San Martín y Vicepresidente del Parlatino	San Martín
Sen. William Victor Marlin	
Dip. Roy Daza	Venezuela
Primer Vicepresidente de la Comisión	Venezuela
Dip Timoteo Zambrano	

Siendo las 9:30 horas de la mañana, luego de la sesión inaugural, el Señor Presidente Dip. Heriberto Manuel Galindo Quiñones da inicio a la reunión de la Comisión.

Inmediatamente, señala que debe designarse al legislador redactor. Se designa a la Dip. Ernesto Núñez, de los Estados Unidos Mexicanos. Seguidamente, se da inicio a la discusión de los puntos de agenda, en el sentido que a continuación se señala

TEMAS A TRATAR TEMA I

Análisis de las bases materiales y políticas de los procesos de integración en América Latina, Diputado Roy Daza (Rep. Bolivariana de Venezuela).

Se propone que el tema central de los 50 años del Parlatino sea: La Integración Latinoamericana y del Caribe.

Nunca como hoy la Integración Latinoamericana y del Caribe había avanzado tanto como en la actualidad, aunque aún estamos lejos de la unidad política que promovieron Francisco de Miranda, Simón Bolívar, José de San Martín, José Gervasio Artigas, Francisco Morazán y José Martí. Hoy contamos con instancias institucionales de peso como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, la Unión de Naciones Suramericanas, el MERCOSUR, la ALBA, el SICA, la CAN, y el CARICOM.

En la actualidad como nunca antes convergen tres crisis: la ecológica, la energética y la financiera. El origen de ellas está en la aplicación de una política que no se fundamenta en la producción y en el comercio real, sino en la especulación financiera más irresponsable de la que se tenga noticia. La integración latinoamericana tiene un amplio consenso y al mismo tiempo muchos enemigos como por lo tanto, resulta imprescindible determinar los objetivos estratégicos y a partir de allí definir donde colocar el esfuerzo principal. Compartiendo la tesis del Secretario General de UNASUR, Ali Rodríguez Arraqué, que plantea que la fortaleza principal de nuestros países radica, precisamente en el hecho de representar una impresionante reserva de recursos naturales. Se puede afirmar que la base material de la integración de Latino América podrían ser sus inmensas reservas.

Las naciones que conforman UNASUR tienen casi un tercio (32%) de los recursos hídricos del mundo, mientras que índice de concentración de diversidad biológica es superior a 0.6, lo que representa un 83% del mundo.

También un gran potencial de producción de llamadas energías limpias y 401 millones de habitantes. Sin embargo, hay que acometer la solución de algunos problemas:

A pesar de que hemos incrementados el volumen de nuestras exportaciones el intercambio interregional de manufacturas supera la de las materias primas y el intercambio extraregional el peso relativa supera ampliamente a las de las manufacturas que son además de baja composición tecnológica, al tiempo que la situación nos está indicando el potencial existente para una fuerte expansión del mercado interno latinoamericano con toda las ventajas que esto representa y como factor dinamizador de la integración.

Mientras tanto nos hemos convertidos en exportadores netos de capital. Los excedentes financieros son enviados al sistema financiero internacional caracterizado por lo más alocada actividad especulativa. A la vez que nuestras tierras alojan riquezas de enormes proporciones, sobre ellas habitan ms de 100 millones de seres humanos que padecen la humillación de la pobreza, la indignación y el desempleo. Miles de nuestros niños siguen falleciendo aun por desnutrición. Nuestra región sigue exhibiendo el alarmante record de representar el más alto grado de desigualdad en el mundo.

Es necesario que los países latinoamericanos contemos con políticas y equipos que enfrenten la estrategia de los poderosos consorcios que amenazan a

nuestra región a partir del principio establecido por la ONU sobre la propiedad soberana y permanente de los estados sobre sus recursos naturales. Implementar acciones que les permiten minimizar el impacto ambiental del aprovechamiento de estos recursos, industrializar las materias primas, coordinar los planes de desarrollo científico y tecnológico, desarrollar una política unificada que atienda el problema del financiamiento, crear grandes centros de reformatión de los recursos humanos, elaboración de una mapa regional que geo referencie los recursos energéticos, minerales, hidrológicos, naturales y aquellos que existen en las áreas marítimos exclusivos.

Es necesario estudiar las potencialidades del mercado interno regional basado en cuatro principios elementales:

1. Contemplación económica,
2. Cooperación,
3. Solidaridad,
4. Respeto a la soberanía de los estados.

Para desarrollar esta estrategia es necesaria la formulación y puesto en marcha de una nueva arquitectura financiera que contemple entre otros aspectos el impulso al Banco de Sur, a un fondo de reservas y estabilización macroeconómica, establecer sistemas multilaterales de pagos en moneda y unidades de cuenta común de la región y un mercado de valores latinoamericano.

Es indiscutible que para poder lograr una verdadera integración de la región, urge establecer reglas claras y precisas sobre la accesibilidad y conectividad a la que deben tener derecho los habitantes de nuestros países, fundamentalmente hablando de tecnologías de información y telecomunicaciones.

Metas:

1. Mayor intercambio intrarregional
2. Exportar más manufactura
3. Resolver un problema de financiamiento

Participaron los siguientes legisladores:

El Dip. Timoteo Zambrano (Rep. Bolivariana de Venezuela), Dip. Fernando Meza (Chile), Dip. Heriberto Manuel Galindo Quiñones y Dip. Abel Salgado Peña (México), Sen. Charles Cooper (Curazao), Asamb. Octavio Villacreses (Ecuador).

ACUERDOS

1. Se acuerda crear un documento que promueva la unidad de Latino América y del Caribe y se recomienda a la Mesa Directiva del Parlatino, que el concepto de integración se encuentre presente de manera transversal en todos los temas del Parlatino.

TEMA II

Proyecto de Ley Marco sobre Migración

Expositor: Diputado Timoteo Zambrano de la República Bolivariana de Venezuela.

Intervención de los siguientes legisladores

Sen. María de los Angeles Higonet (Argentina), Asamb. Octavio Villacreses (Ecuador), Dip. Gerardo Hernández (México), Dip. Roy Daza (Rep. Bolivariana de Venezuela), Sen. Alejandro Encinas (México), Dip. Rolando González (Cuba), Dip. German Becker (Chile), Sen. Rene Martínez (Bolivia).

Después de las intervenciones se integró un grupo de trabajo encabezado por el Dip. Timoteo Zambrano en su calidad de Presidente de la Subcomisión de Asuntos Migratorios de la Comisión de Asuntos Políticos, y se logró un acuerdo que dejó satisfechos a todos los miembros de la Comisión, con participación específica del Presidente de la misma, Diputado Heriberto Manuel Galindo Quiñones y del resto de los asistentes para precisar conceptos y pulir la redacción general que fue aprobada por unanimidad y será sometida a La Junta Directiva del Parlatino para su discusión y aprobación en la

Próxima Asamblea General. Se anexa texto íntegro del Proyecto de Ley Marco sobre Migración en América Latina y el Caribe: Trabajadores, Familias y Grupos Vulnerables.

Hubo un reconocimiento amplio al talento y a la dedicación de los legisladores que redactaron el proyecto encabezado por el Diputado Timoteo Zambrano.

TERCER TEMA III

Bases para una Política Migratoria Latinoamericana: El modelo argentino.
Expositora: Sen. María de los Angeles Higonet.

Hubo reconocimiento plenario al documento presentado por la Senadora.

TEMA IV

Convergencia de los Parlamentos de la Región (Chile)
Expositor: Dip. Fernando Meza

Se acordó por el pleno de la comisión trasladar el documento a la Mesa Directiva del Parlatino para su análisis.

A propuesta del Dip. Roy Daza (Rep. Bolivariana de Venezuela), la comisión acordó proponer a la Junta Directiva del Parlatino lo siguiente:

1. Promover una reunión con las autoridades del Congreso de los Estados Unidos para intercambiar opiniones sobre los derechos de los ciudadanos migrantes.
2. Promover una reunión con la Directiva del Parlamento Europeo, para intercambiar opiniones sobre los derechos de los ciudadanos migrantes.
3. Promover un encuentro con el Consejo de Derechos Humanos de las

Naciones Unidas en el que se analice integralmente todos los problemas referidos a los derechos de los ciudadanos migrantes.

Luego de intervenciones de distintos integrantes de la Comisión se acordó que, con base en los principios de no intervención de una nación en otra y de autodeterminación de los pueblos, se reafirma que es inaceptable cualquier intromisión extraña en nuestros países.

Asimismo, hubo consenso en plantear la necesidad ante la presidencia del Parlatino de una reunión urgente para revisar, en el marco del 50 Aniversario del Parlamento, las estructuras y el funcionamiento del mismo, con el objeto de alcanzar una dimensión de mayor influencia, penetración y divulgación en nuestros países.

El Presidente de la Comisión Dip. Heriberto Manuel Galindo Quiñones propuso una comunicación una inmediata y directa con el Presidente del Parlatino, Dip. Elías Castillo, para la consecución de este propósito, independientemente del contenido de esta acta.

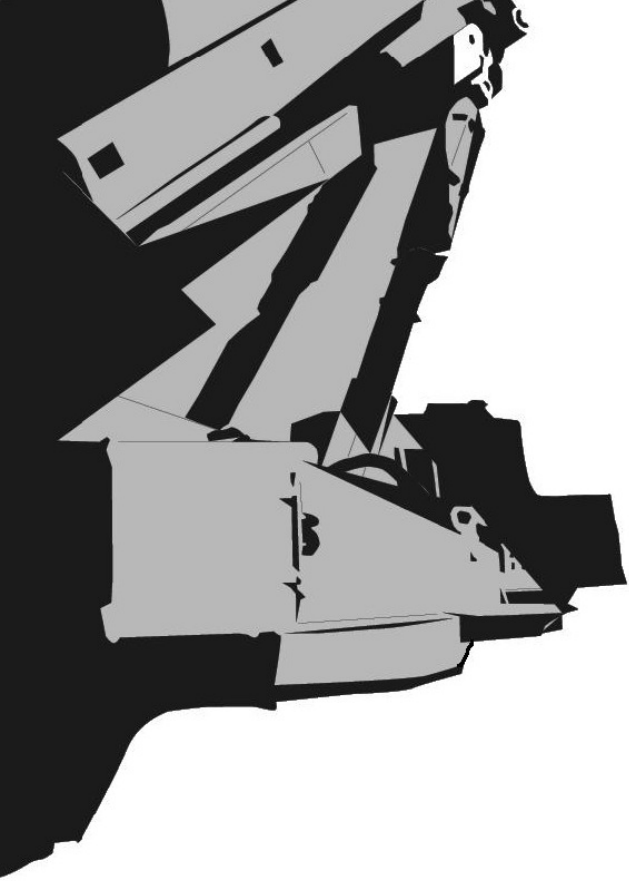
Se trata, asimismo de proponer un examen y una evaluación del papel que ha desempeñado el Parlatino en los últimos 50 años y de lo que falta por hacer para convertirlo en un instrumento de mayor influencia y penetración en nuestros países. También se habló de pugnar por una mayor expansión del Parlatino hacia los países del Caribe, a propuesta del representante de Cuba, Dip. Rolando González Patricio.

Se planteó como un asunto de la mayor importancia una mayor y más eficaz divulgación de los trabajos que realice el Parlatino. Los representantes de los cuatro partidos políticos mexicanos que participan en las Comisión, en especial el Presidente Heriberto Manuel Galindo Quiñones y el Sen. Alejandro Encinas. Propusieron que el canal de televisión del Congreso de la Unión de México cuente con un programa específicamente sobre el Parlatino, y que los legisladores mexicanos obtengan parte del tiempo oficial en la radio y televisión mexicanas para divulgar el desempeño del Parlatino. Se obtuvo una recomendación consensada para que la Mesa Directiva reiterare la recomendación a los países miembros para que los diputados representantes al Parlatino, sean electos de manera específica.

Se acuerda que sean incluidos como temas de la próxima sesión de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración los siguientes puntos:

1. Democracia y Partidos Políticos en América Latina
2. Ley Marco de Comunicación Social

Fin de la Jornada. Lectura y aprobación del Acta.



Ley Marco de armas de fuego, munición y materiales relacionados



FORO PARLAMENTARIO
SOBRE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS

CLAVE 

COALICION LATINOAMERICANA PARA LA PREVENICION
DE LA VIOLENCIA ARMADA



SweFOR



Parlamento Latinoamericano

“Ley Marco de armas de fuego, munición y materiales relacionados”

- PARLATINO, Parlamento Latinoamericano
- Foro Parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras.
- CLAVE, Coalición latinoamericana para la prevención de la violencia armada.
- SweFOR, Swedish fellowship of reconciliation.

Ficha Técnica.

Edición: Segunda

Diseño de la Tapa: Ediciones del Instituto, Buenos Aires.

Diseño y Diagramación: Ediciones del Instituto, Buenos Aires.

Actualización y corrección: Centro de Estudios Judiciales, Asunción.

El contenido de los artículos de la presente publicación son de exclusiva responsabilidad de: Foro Parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras y CLAVE (Coalición latinoamericana para la prevención de la violencia armada); y ha sido producido con el apoyo económico de SweFOR (Swedish fellowship of reconciliation) y Asdi (Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional), instituciones no responsables del contenido de la publicación.

Se puede reproducir y traducir parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN.....	págs. 5-7
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	págs. 8-13
ARTICULADOS.....	págs. 14-64

SECCIÓN I: DISPOSICIONES GENERALES

- CAPÍTULO 1: OBJETIVO, COMPETENCIA Y ÁMBITO DE APLICACIÓN
- CAPÍTULO 2: PRINCIPIOS

SECCIÓN II: DE LOS OBJETOS

- CAPÍTULO 1: DEFINICIÓN
- CAPÍTULO 2: CLASIFICACIÓN
- CAPÍTULO 3: MARCAJE

SECCIÓN III: DE LOS SUJETOS

- CAPÍTULO ÚNICO: PERSONA AUTORIZADA

SECCIÓN IV: DE LAS ACTIVIDADES

- CAPÍTULO 1: ACTIVIDADES AUTORIZADAS SEGÚN LICENCIAS
- CAPÍTULO 2: DE LAS LICENCIAS
- CAPÍTULO 3: FABRICACIÓN
- CAPÍTULO 4: ALMACENAJE
- CAPÍTULO 5: TRANSPORTE
- CAPÍTULO 6: TRANSFERENCIAS INTERNACIONALES
- CAPÍTULO 7: COMERCIO DOMÉSTICO
- CAPÍTULO 8: TENENCIA
- CAPÍTULO 9: PORTE

CAPÍTULO 10: INTRODUCCIÓN Y SALIDA

CAPÍTULO 11: COLECCIONISMO

CAPÍTULO 12: REPARACIÓN

CAPÍTULO 13: CAZA DEPORTIVA

CAPÍTULO 14: ENTIDADES DE TIRO

CAPÍTULO 15: RECARGA DE MUNICIÓN

CAPÍTULO 16: INSTRUCCIÓN DE TIRO

CAPÍTULO 17: SEGURIDAD PRIVADA CON ARMAS DE FUEGO

CAPÍTULO 18: DEL REGISTRO DE ACTIVIDADES

SECCIÓN V: DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y CUMPLIMIENTO

CAPÍTULO 1: AUTORIDAD DE APLICACIÓN

CAPÍTULO 2: INFRACCIONES Y SANCIONES

CAPÍTULO 3: PROCEDIMIENTO Y MEDIDAS PRECAUTORIAS

CAPÍTULO 4: CONTROL PARLAMENTARIO

SECCIÓN VI: DE LA REDUCCIÓN, RECOLECCIÓN Y DESTRUCCIÓN

CAPÍTULO 1: REDUCCIÓN DE EXCEDENTES

CAPÍTULO 2: RECOLECCIÓN DE ARMAS

CAPÍTULO 3: MATERIALES SECUESTRADOS

CAPÍTULO 4: DESTRUCCIÓN DE MATERIALES CONTROLADOS

SECCIÓN VII: DE LA REGULARIZACIÓN DE LAS EXISTENCIAS

SECCIÓN VIII: DISPOSICIONES FINALES

CAPÍTULO ÚNICO: LEGISLACIONES CONEXAS

NOTAS Y FUENTES.....págs. 65-76

PRESENTACIÓN

En la V Reunión realizada los días 6 y 7 de abril de 2006, en la Ciudad de Buenos Aires, la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), decidió elaborar un proyecto de ley marco sobre control de armas y municiones con la colaboración de la Fundación Viva Rio de Brasil.

A raíz de su carácter de miembro de la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE) y en consideración de la posibilidad de enriquecer la colaboración al PARLATINO con la experiencia práctica y jurídica de todos los países de la región y con el intercambio con parlamentarios, Viva Rio invitó al Grupo de Trabajo de Legislación sobre Armas de CLAVE y al Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras al trabajo para la redacción del documento.

En Agosto de 2006, el Grupo de Trabajo sobre Legislación de CLAVE, representantes del Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras y asesores parlamentarios de diversos países, con el apoyo de SWEFOR y la Asamblea Nacional de Panamá diseñaron los lineamientos y avanzaron en el desarrollo del Proyecto de Ley Marco.

Esta etapa de trabajo culminó con la presentación del Proyecto de Ley Marco sobre Armas, Munición y Materiales Relacionados a la entonces Secretaria de Comisiones, Senadora Sonia M. Escudero y a la Diputada Paola Spátola, Presidente de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO).

Durante la VI Reunión de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), realizada los días 19 y 20 de octubre de 2006 en la Ciudad de Montevideo, se resolvió entregar a cada uno de los miembros de la Comisión mixta de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias; y Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado el proyecto de Ley Marco, a efectos de que se analizara el contenido en la próxima reunión.

En la VIII Reunión de la Comisión, celebrada en noviembre de 2007 en Bogotá, se retomó el debate sobre el texto del Proyecto de Ley Marco con los aportes de los expertos Antonio Rangel Bandeira de Viva Río, Darío Kosovsky de INECIP y Gustavo Colás, asesor de la Comisión de Seguridad del Senado argentino. Asimismo, el Director Nacional del Registro Nacional de Armas de la Argentina narró la experiencia de las reformas introducidas en la legislación y los avances logrados en materia de control de armas y desarme.

Con el decidido impulso de la Secretaria General del Organismo, senadora Sonia Escudero, y de la Presidenta de la Comisión, Diputada Paola Spátola, en octubre de 2008 en la Ciudad de México, la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del PARLATINO alcanzó un consenso favorable para aprobar la Ley Marco.

Habiendo sido dictaminado por la Comisión, la Junta Directiva aprobó el texto, que fue elevado a la consideración de la XXIV Asamblea Ordinaria del Parlatino celebrada en la Asamblea Nacional de Panamá en diciembre de 2008, donde fue aprobada por unanimidad por más de un centenar de parlamentarios de 19 países de la región.

Esta ley marco es fruto de un intenso y participativo trabajo auspiciado por el Parlatino, que generó para su elaboración y análisis, un ámbito de debate e intercambio de visiones que articuló el aporte de diversos parlamentarios comprometidos con estos temas, organizaciones de la sociedad civil y expertos en la materia, en pos de brindar a los Parlamentos latinoamericanos los fundamentos para la elaboración de nuevas leyes de combate al tráfico ilícito de armas, y al mal uso de esos productos letales, con el objetivo de hacer de América Latina una región pacífica y más segura para sus pueblos.

¿QUIÉNES SOMOS?

PARLAMENTO LATINOAMERICANO (PARLATINO)

El Parlamento Latinoamericano es un organismo regional, permanente y unicameral de carácter parlamentario, fundado en 1964, que promueve la integración de América Latina y el Caribe y el fortalecimiento de los Parlamentos miembros de 22 países de la región. Entre sus principios y propósitos se destacan la defensa de la democracia, la pluralidad política e ideológica, la condena a la amenaza y uso de la fuerza, la solución justa, pacífica y negociada de las controversias, la prevalencia de los principios de derecho internacional y la contribución a la paz y estabilidad internacionales.

Website: www.parlatino.org

Contacto: secgeneral@parlatino.org

FORO PARLAMENTARIO SOBRE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS

El Foro Parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras fue creado como una plataforma internacional para los parlamentarios interesados en abordar este difícil tema. El propósito de la organización es apoyar a los parlamentarios en su trabajo con dicho tema, contribuir al avance de la agenda sobre armas cortas, y en proveer espacio a los parlamentarios y la sociedad civil para que puedan encontrarse y unir sus fuerzas.

Website: www.parlforum.org

Contacto: info@parlforum.org

COALICIÓN LATINOAMERICANA CONTRA LA VIOLENCIA ARMADA (CLAVE)

La Coalición Latinoamericana Contra la Violencia Armada es impulsada por organizaciones no gubernamentales que trabajan estos temas desde distintas perspectivas y que buscan reducir los alcances de la violencia con armas y su impacto en el desarrollo de nuestros pueblos. Desde hace ya unos años, numerosas organizaciones cívicas vienen trabajando en América Latina a favor del control de armas y la reducción de la violencia armada. CLAVE está conformada por 167 miembros, teniendo presencia en cada país de la región.

Website: www.clave-lat.com

Contacto: contacto@clave-lat.com

SWEDISH FELLOWSHIP RECONCILIATION (SweFOR)

El Swedish Fellowship of Reconciliation es una organización sueca ecuménica de Paz, creada en 1919. En la actualidad tenemos 2 500 miembros. La principal finalidad de SweFOR, es la promoción de la no violencia. Trabajamos por el desarme, la reconciliación, el respeto de los Derechos Humanos, como también por la resolución pacífica de los conflictos. Todo ello, a través de conferencias, seminarios, debates públicos, publicaciones, educación, intercambios, campañas y redes de trabajo nacional e internacional.

Website: www.swefor.org

Contacto: info@swefor.org

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Violencia con armas de fuego en América Latina

América Latina es la región que proporcionalmente más sufre de la violencia armada en el mundo. La tasa anual de muertes ocasionadas mediante el empleo de armas de fuego, asciende a 15,5 por cada 100.000 habitantes; eso se compara con por ejemplo África donde la misma tasa es de 7,5, y América del Norte con un 3,9. La violencia armada en América Latina tiene diversas y bien conocidas expresiones: femicidios, violencia juvenil, crimen organizado y conflictos cotidianos que se convierten en tiroteos. Los latinoamericanos están resolviendo sus conflictos con armas y la saturación de armas de fuego en la región – entre 40 a 65 millones – aumenta la letalidad y la gravedad de esa resolución violenta de conflictos.

Esta situación implica un desgaste incluso de la misma institucionalidad estatal de los países latinoamericanos. En primer lugar, los costos que conlleva la proliferación de armas de fuego pesan agudamente sobre el gasto público, el cual se canaliza para atender a muertos y heridos por el empleo de armas de fuego. El Banco Interamericano de Desarrollo a su vez estima que la productividad anual de la región se ve reducida en aproximadamente un diez por ciento como consecuencia de las tasas de muertes y heridos por armas de fuego y demás violencia con ellas. En segundo lugar, los sistemas de seguridad pública tampoco pueden responder eficazmente al incremento de la violencia armada, entre otros por el mismo fácil acceso a las armas de fuego y su uso generalizado. Ello resulta en una devaluación de la capacidad de los Estados en brindar seguridad, aumentando de esa manera las percepciones de inseguridad y la demanda por las mismas armas de fuego.

Instrumentos relevantes

En América Latina y a nivel internacional, fue aproximadamente a mediados de los años noventa que el flagelo de la proliferación de armas pequeñas y ligeras entró en la agenda política.¹ Ello dio pie a varios procesos internacionales, regionales y subregionales y la adopción de instrumentos en la materia, a saber entre otros:

- El Programa de Acción 2001 de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.
- El Protocolo 2001 contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- La Convención Interamericana del 1997 contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados.
- El Reglamento Modelo de la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas para el Control del Movimiento Internacional de Armas de Fuego, sus Partes y Componentes y Municiones.
- Las Decisiones 7/98 y 15/04 del MERCOSUR sobre un Mecanismo conjunto de registro de compradores y vendedores de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados para el MERCOSUR; respectivamente un Memorandum de entendimiento para el intercambio de información sobre la fabricación y el tráfico

ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados entre los Estados partes del MERCOSUR.

- La Decisión 552 de la Comunidad Andina de Naciones que integra el Plan Andino 2003 para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras.
- El Código de Conducta del 2005 de los Estados Centroamericanos en materia de Transferencias de Armas, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados.

La existencia y adhesión a esos instrumentos, es prueba de un firme compromiso de los países latinoamericanos en trabajar por el control y desarme de las armas pequeñas y ligeras. Sin lugar a duda, en la región han nacido iniciativas pioneras en la materia.

Retos en la regulación de armas de fuego y munición

No obstante de lo expuesto, en varios aspectos trascendentales, el compromiso reflejado por los referidos instrumentos, todavía falta por traducirse en acciones concretas que realmente cambien ese cuadro de violencia armada generalizada en América Latina. Ciertamente, la adopción de los instrumentos internacionales ha impulsado, entre otros, reformas de legislaciones sobre armas de fuego, una medida imprescindible para ejercer un correcto control sobre las armas pequeñas y ligeras.

Sin embargo, las reformas de las legislaciones sobre armas de fuego se han visto frustradas en varios países de América Latina en el sentido de que no se han alcanzado los resultados esperados. Ello obedece a varios factores, como la necesidad de capacitar a las autoridades de aplicación sobre las legislaciones, de realizar campañas de recolección de armas, de enmarcar en reformas amplias del sector seguridad, etc. Otro factor importante es que las reformas de las legislaciones en pocas ocasiones han partido de un abordaje integral que cubra y regule todos los aspectos y las actividades con armas de fuego, desde su fabricación hasta su destrucción; efectivamente, los mismos instrumentos internacionales arriba referidos, no invitan necesariamente a tal abordaje, enfocando en su mayoría a lo que concierne el tráfico ilícito entre países.

Políticas de “control” y “desarme”

Igualmente radica un gran reto en la actualidad, en lo que respecta la regulación de armas de fuego, y es el de fusionar dos paradigmas de medidas en la materia: “control” y “desarme”. El primero apunta hacia la ilegalidad, de reducir el excedente de iure que existe en una sociedad, compuesto por armas de fuego en estado ilegal; aquí, lo que preocupa es el desvío de armas, de la legalidad a la ilegalidad. Las medidas del segundo paradigma apuntan a reducir la totalidad de las armas en una sociedad, es decir también las que se encuentran en estado legal, o dicho de otra manera: reducir el excedente de facto cuya expresión más clara son las miles de muertes que el fácil acceso y la circulación de armas, fomenta. Aquí, lo que preocupa es el uso indebido, la presencia injustificada de armas de fuego, sea cual sea el estado de ellas.²

Hasta la fecha, no existe normativa que logre la combinación de esos paradigmas en un instrumento integral y completo. La necesidad de combinar las medidas comprendidas bajo los paradigmas de “control” y “desarme”, se desprende de que aplicar solamente un tipo de medidas, llevará pocas perspectivas de éxito en la reducción, prevención y represión de la violencia con armas de fuego. Por un lado, el control de las armas de fuego no se podrá instalar si la sociedad está

saturada por ellas; invariablemente, una presencia alta de armas de fuego conducirá a muertes y heridos por esas armas. Por el otro lado, la retirada de las armas de fuego de la sociedad no alcanzará el objetivo de reducir la violencia armada, si se carece de mecanismos de control que eviten la inyección de nuevas armas a la sociedad y el desvío de ellas a la ilegalidad. El “control” y el “desarme” son condiciones necesarias para reducir la violencia armada, y con perspectivas de ser suficientes, si se combinan entre sí y se acompañan por también otras medidas y reformas del sector seguridad, dirigidas a aumentar la seguridad pública.

La necesidad de legislar sobre las armas de fuego y su munición

Las tareas legislativas, en materia de control y desarme de armas de fuego y munición, han ocupado un alto lugar en la agenda internacional. En prácticamente todos los arriba mencionados instrumentos internacionales, se hace referencia explícita a tales tareas.³ Sin embargo, más allá del entendimiento un tanto técnico y restringido sobre la legislación, que aquellos instrumentos reflejan, mayoritariamente en cuanto al control de ciertos aspectos referente al tráfico ilícito y su represión, existen razones genéricas y plenamente políticas por darle prioridad a las reformas y el perfeccionamiento de legislaciones de armas.

Pueden identificarse entre otras las siguientes funciones que cumplen las legislaciones de armas de fuego, munición y materiales relacionados, en el trabajo por el control y desarme de esos materiales:

- Se legisla porque se percibe, desde el Estado, que la violencia con armas de fuego constituye un problema para la sociedad y el Estado, un problema que le cabe al Estado resolver.⁴
- A efectos de ejercer las facultades coercitivas que le corresponde al Estado en la materia, y a efectos de introducir prohibiciones, referente a ciertos tipos de armas y ciertas actividades con ellas, tales facultades y prohibiciones deben estar amparadas en normativas y disposiciones que gocen de un correcto valor jurídico, es decir normalmente con rango de ley (nacional).
- Las legislaciones de armas cumplen una función normativa a nivel societal, señalando a la sociedad qué se pretende con la regulación de armas, qué principios rigen y orientan la política en la materia: qué se espera de los ciudadanos y a qué se compromete el Estado.⁵
- Legislación de armas de fuego y munición es, igualmente, parte integral de cada política pública de seguridad, así como de la política de salud, ya que es a través de esas legislaciones que se define la presencia en la sociedad de objetos que están diseñados para ocasionar daños, y primordialmente daños letales.⁶
- Legislación sobre armas de fuego y munición es, también, una manera de “comunicarse” con sus países vecinos y la comunidad internacional, algo que es imprescindible para el control de armas de fuego y sus municiones.⁷

Dicho ello, una última razón para legislar sobre las armas de fuego y munición, es que las legislaciones sobre ellas, vistas como iniciativa y proceso, representan una oportunidad para crear opinión pública y para concertar apoyo por el control y desarme de las armas de fuego; apoyo tanto de las instituciones Estatales que hoy atienden a los problemas que ocasiona la proliferación y el uso indebido de esas armas, como, sobre todo, del conjunto de la sociedad.

Elaboración de un proyecto de Ley Marco sobre Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados

La decisión del Parlamento Latinoamericano de elaborar una Ley Marco sobre Armas de Fuego y Munición fue adoptada en la V Reunión de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención del Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado de dicho Parlamento, celebrada los días 6 y 7 de abril del 2006 en Buenos Aires, Argentina. En cumplimiento de ello, se puso en marcha un proceso de elaboración de una propuesta de Ley Marco. De conformidad con la decisión se encomendó a la organización no gubernamental de Brasil Viva Rio, a que presentara un proyecto de borrador para su consideración de los representantes de Argentina, Brasil y Uruguay en la Comisión, trabajo que se realizó en un marco ampliado de colaboración y acompañamiento con participación de la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE) y el Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras.

En la Conferencia de Revisión de las Naciones Unidas acerca del Programa de Acción sobre Armas Pequeñas y Ligeras de la ONU, celebrada entre el 26 de junio y 7 de julio del 2006, representantes de CLAVE, al cual pertenece Viva Rio, y el Foro Parlamentario acordaron una división de tareas de investigación y redacción preliminar. Cumplidas estas tareas, se celebró en Panamá, durante los días 28 de agosto y 1 de septiembre del 2006, una reunión de expertos en la materia de CLAVE y el Foro Parlamentario, contando con el apoyo de la Asamblea Nacional de Panamá y el Movimiento Sueco por la Reconciliación. En dicha reunión se concretó un primer borrador que posteriormente de su circulación y lectura por los expertos presentes en la reunión, fue sintetizado y facilitado para la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención del Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano, con vista a su consideración en la VI Reunión de esa Comisión en Montevideo, Uruguay.

Fueron consultadas como fuentes, durante el proceso de elaboración del Proyecto de Ley Marco: los instrumentos y las normas internacionales relevantes para América Latina, principalmente las arriba enunciadas; y las legislaciones nacionales en América Latina en la materia, entre otras las de Argentina, Belize, Brasil, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Panamá (proyecto de ley), Paraguay y Uruguay (proyecto de ley).

Organización y contenidos del Proyecto de Ley Marco sobre Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados

Partiendo del presupuesto que resulta necesario reducir los riesgos y prevenir los efectos letales que implica el uso masivo e indiscriminado de armas de fuego, es imperioso contar con un régimen jurídico funcional al control del circulante de estos materiales desde su introducción a los mercados nacionales y de sus múltiples usos hasta su salida de la jurisdicción nacional o su destrucción. A esta diversidad de actividades, se suma que a lo largo de la “vida” de las armas de fuego intervienen distintos actores que a su vez pueden desarrollar múltiples y concurrentes actividades con estos instrumentos.

El Proyecto de Ley Marco sobre Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados intenta responder a este panorama y requerimientos, ofreciendo condiciones que permitan la instalación de un régimen jurídico sin fisuras; un régimen jurídico que apunta a evitar tanto el desvío de armas de fuego, munición y materiales relacionados a la ilegalidad, como el uso indebido de ellas: “control” y “desarme”.

Es en esta comprensión que el Proyecto de Ley Marco sobre Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados se estructura sobre cuatro elementos principales:

- Control de los objetos, que son armas de fuego, munición y materiales relacionados (Sección 2).
- Control de los sujetos, que son las personas autorizadas a operar con esos materiales (Sección 3).
- Control de las actividades que se permiten desarrollar a determinados sujetos con dichos objetos (Sección 4).
- Mecanismos para el cumplimiento del régimen establecido sobre los objetos, los sujetos y las actividades (Sección 5).

Ameritan especial atención los siguientes aspectos del Proyecto de Ley Marco:

- Fija como objetivo del Proyecto la prevención y reducción de la violencia con armas de fuego y particularmente las consecuencias letales de su uso, mediante tanto el control de las armas de fuego que se permitan inyectar y usar en la sociedad, como el retiro de las armas de fuego (desarme) cuando su presencia y uso no esté justificado, esclareciendo así que el control y retiro de las armas de fuego y munición se realiza justamente porque preocupa la violencia con ellas.⁸
- Se sustenta en un amplio catálogo de principios para su aplicación, que plasman la política y objetivos a perseguir mediante la ley, facilitando la lectura y aplicación de la Ley Marco por las autoridades intervinientes. Así, el principio de prohibición es un eje estructurante del Proyecto, ya que determina que todos los objetos cuyo uso y las actividades cuya realización no estén expresamente permitidos, estarán prohibidos.
- Dispone la necesidad cumplir un conjunto de requisitos comunes que constituyan un estandar básico para realizar cualquier actividad con armas de fuego y munición, conceptualizado en este Proyecto como “Persona Autorizada”.
- La regulación de las actividades en el Proyecto se construye sobre un sistema de licencias – la “vértebra” de control – mediante la cual se conecta: la actividad o tipo de actividad, el material a emplear en ella, y la Persona Autorizada que desarrollará la actividad.
- El Proyecto intenta guardar un carácter integral, sin fisuras, regulando – mediante la autorización o la prohibición – todas las actividades que se pueden desarrollar con o en relación a las armas de fuego, munición y materiales relacionados: desde la compra de la maquinaria y partes fundamentales para fabricarlas, hasta su eliminación física y el registro de su destrucción definitiva, pasando por las transferencias internacionales, el almacenaje y transporte, el comercio doméstico, el uso en sus diferentes expresiones, las medidas precautorias, y la constatación de las circunstancias que determinan su destrucción.
- Establece el Proyecto, asimismo, una detallada regulación de las maneras en que se podrá disponer de armas de fuego mediante su uso: discrimina entre los usos, a efectos de individualizar y controlar que las armas se empleen para lo que fue pensado al otorgar la licencia respectiva; para prevenir su uso indebido y posibilidades de desvío.
- Se acentúa el papel del Estado, mediante una “Autoridad de Aplicación”, siendo este el vehículo de control, dotado de amplias y acertadas funciones, facultades y recursos que le permite ejercer el papel que le corresponde y compete en la gestión de la seguridad pública, y, en menor grado, de la política de defensa, en lo que concierne el control de

armas de fuego y munición: otorgar licencias, registrar objetos, sujetos y actividades, fiscalizar el cumplimiento de la ley, etc.

- Contiene amplias facultades de fiscalización parlamentaria, entre otros respecto de la fabricación, transferencias internacionales, comercio doméstico y destrucción, y ello no solamente con la intención de aumentar el mismo control parlamentario en la materia, ciertamente necesario y deficiente hasta la fecha, sino también para facilitar la cogestión parlamentaria de la seguridad pública y hasta de defensa, relevante por ejemplo para la exitosa puesta en marcha de campañas de recolección.
- Transversaliza el Proyecto una política de reducción de las armas de fuego mediante disposiciones y conceptos pedagógicos sobre destrucción, con vista a introducir mecanismos permanentes de retirada y destrucción de armas de fuego cuyo uso y presencia no esté justificada: decomiso, reducción de excedentes y recolección o entrega voluntaria.

Nota final

Una Ley Marco sobre Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados del Parlamento Latinoamericano es, sin lugar a duda, una oportunidad para apoyar el trabajo de perfeccionamiento de normativas que en América Latina se está impulsando. En primer lugar, una Ley Marco podrá facilitar, atender y fortalecer las funciones fundamentales que cumplen las legislaciones de armas de fuego y munición, para controlarlas. Asimismo, una Ley Marco podrá servir de base para alcanzar regulaciones nacionales plenamente integrales, sin fisuras y aptas para responder a la problemática de violencia con armas de fuego que hoy por hoy, lamentablemente, viven los países y las sociedades de América Latina. Vale resaltar en un sentido conexo que una Ley Marco tiene amplias perspectivas de convertirse en un instrumento de referencia al abordar la imprescindible tarea de armonización de legislaciones de armas de fuego y munición.

Es por ello que una Ley Marco sobre Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados, en las líneas propuestas del presente Proyecto, puede constituir un hito en el trabajo parlamentario por el control de esos materiales, a los niveles nacional, subregional y regional en América Latina, e incluso en el plano internacional. América Latina ha cumplido un papel protagónico en el impulso de instrumentos pioneros por el control de armas de fuego y munición. El Proyecto de Ley Marco sobre Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados reviste, por lo tanto, amplias oportunidades para seguir mostrando iniciativa y liderazgo parlamentario de América Latina: para sus pueblos y para el mundo.

ARTICULADOS

SECCIÓN I: DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO 1: OBJETIVO, COMPETENCIA Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 1: Objetivo

La presente Ley tiene como objetivo prevenir y reducir la violencia con armas de fuego, en particular las consecuencias letales de su uso, mediante el establecimiento de un régimen jurídico⁹ para:

- a) el control de las armas de fuego, munición y materiales relacionados;
- b) el control de las personas autorizadas a operar con dichos materiales;
- c) el control de las actividades autorizadas;
- d) el retiro de excedentes y de todo material cuyo uso no sea justificado; y,
- e) la sanción al uso indebido de armas de fuego, munición y materiales relacionados.

Artículo 2: Competencia y ámbito de aplicación

Es competencia del Estado Nacional fijar las políticas y ejercer la regulación y fiscalización en materia de armas de fuego, munición y materiales relacionados.¹⁰ El sistema de control establecido, será de aplicación en todo el territorio nacional y comprenderá a todos los materiales, sujetos y actividades autorizadas.¹¹

Prohíbese la realización de cualquier acto con armas de fuego, munición o materiales relacionados sin la debida autorización legal.¹²

Las fuerzas armadas, de seguridad, policiales, penitenciarias y demás instituciones del Estado que operen con armas de fuego, quedarán comprendidas en el sistema de control establecido por la presente Ley, sin perjuicio de las particularidades que para ellas se establezcan¹³.

CAPÍTULO 2: PRINCIPIOS

Artículo 3: Principios generales

Son principios generales para la aplicación de la presente Ley:

- a) Prohibición: todo material o actividad que no esté expresamente autorizada, está prohibida;
- b) Restrictividad: los requisitos y extremos de la Ley deben interpretarse con criterio restrictivo, adquiriendo un carácter de excepcionalidad las autorizaciones que se otorguen;¹⁴
- c) Anticipación: toda actividad a realizarse con el material controlado, debe gozar de autorización previa;
- d) Temporalidad: toda autorización, licencia o permiso, se concede por un período limitado de tiempo;

- e) Revocabilidad: toda autorización, licencia o permiso, queda sujeta a revocación en caso de no respetarse los términos de su otorgamiento, o por resultar su revocación necesaria por razones de seguridad pública, política exterior o defensa nacional;
- f) Justificación y concreción: toda solicitud para desarrollar una actividad debe justificar la necesidad actual, concreta y verificable de su otorgamiento;
- g) Correspondencia: toda autorización, licencia o permiso, debe guardar adecuada correspondencia con la finalidad que determinó su otorgamiento;¹⁵
- h) Universalidad: toda solicitud y medida se considera y dispone de forma objetiva, sin excepciones por cargo u oficio, salvo indicación contraria en la presente Ley;¹⁶
- i) Individualización: todo objeto, sujeto y actividad autorizada debe ser identificable e individualizable;
- j) Intransferibilidad: toda licencia, permiso o material controlado son intransferibles sin previa autorización estatal; y,
- k) No recirculación: todo material decomisado, declarado excedente o entregado voluntariamente al Estado, debe ser destruido.

SECCIÓN II: DE LOS OBJETOS

CAPÍTULO 1: DEFINICIÓN

*Artículo 4: Materiales controlados*¹⁷

A los efectos de la presente Ley, entiéndese por “materiales controlados” los siguientes:

1. “Arma de fuego”:
 - a) Cualquier arma que conste de por lo menos un cañón por el cual una bala o proyectil puede ser descargado por la acción de un explosivo y que haya sido diseñada para ello o pueda convertirse fácilmente para tal efecto, excepto las armas antiguas fabricadas antes del siglo XX o sus réplicas; o,
 - b) Cualquier otra arma o dispositivo destructivo tal como bomba explosiva, incendiaria o de gas, granada, cohete, lanzacohetes, misil, sistema de misiles y minas.
2. “Munición”: el cartucho completo o sus componentes, incluyendo cápsula, fulminante, carga propulsora (pólvoras), proyectil o bala que se utilizan en las armas de fuego.
3. “Materiales relacionados”:
 - a) Todo tipo de repuesto del arma de fuego y accesorio externo acoplable que modifique o mejore su orientación del tiro, su potencia o cadencia de fuego, o suprima ruidos¹⁸; y,
 - b) Maquinaria específica para la producción de armas de fuego, de los materiales descritos en el inciso precedente, munición y la recarga de ésta.

CAPÍTULO 2: CLASIFICACIÓN

Artículo 5: Clasificación de las armas de fuego por sus características

Las armas de fuego, conforme sus características propias, se clasifican en:

- a) “Arma de fuego no portátil: aquella que no puede ser transportada y manipulada por una persona sin ayuda animal, mecánica o de otra persona.
- b) Arma de fuego portátil: aquella que puede ser transportada y empleada por una persona, sin ayuda animal, mecánica o de otra persona.
- c) Arma de fuego portátil de puño o corta: es el arma de fuego portátil, diseñada para ser empleada utilizando una sola mano, sin ser apoyada en otra parte del cuerpo.
- d) Arma de fuego portátil de hombro o larga: es el arma de fuego portátil, diseñada para ser empleada estando apoyada en el hombro del tirador y el uso de ambas manos.
- e) Arma de fuego automática: es el arma de fuego en la que, manteniendo oprimido el disparador, se produce más de un disparo en forma continúa.
- f) Arma de fuego semiautomática: es el arma de fuego en la que es necesario oprimir el disparador para efectuar cada disparo y en la que el ciclo de carga y descarga se produce sin la intervención del tirador.
- g) Arma de fuego portátil de repetición: es el arma de fuego en la que el ciclo de carga y descarga de la recámara se efectúa mecánicamente y por acción del tirador, estando acumulados los proyectiles en un almacén cargador.

- h) Arma de fuego portátil de carga tiro a tiro: es el arma de fuego que no teniendo almacén o cargador, obliga al tirador a repetir manualmente la acción completa de carga del arma en cada disparo.
- i) Armas de lanzamiento: la que dispara proyectiles autopropulsados, granadas, munición química, munición explosiva.

Artículo 6: *Clasificación del material controlado según sus restricciones de uso*

Las armas de fuego, munición y materiales relacionados, conforme sus restricciones o posibilidades de uso, se clasifican en:

- a) Las de uso prohibido¹⁹;
- b) Las de uso exclusivo de las Instituciones Estatales de Defensa y Seguridad²⁰; y,
- c) Las de uso permitido para Personas Autorizadas²¹.

Artículo 7: *Materiales de uso prohibido*

Son armas de fuego y munición prohibidas:

- a) Armas de fuego y munición sin número de serie, con número de serie no legible, o con marcaje adulterado;
- b) Armas de fuego con el mecanismo de disparo modificado;
- c) Armas de fuego o munición fabricadas sin los permisos y condiciones establecidas en la presente ley;
- d) Munición expansiva²²;
- e) Munición envenenada;
- f) Equipo de conversión del calibre;
- g) Escopetas con cañón menor a 610 milímetros;
- h) Lanzallamas; y
- i) Los demás materiales controlados que determine la Reglamentación.²³ o se derive del Derecho Internacional Humanitario u otros compromisos de orden internacional, sean prohibidas.

Queda prohibido desarrollar cualquier actividad con las armas de fuego y munición clasificadas como prohibidas, salvo la actividad conducente a su secuestro, decomiso y destrucción.²⁴

Artículo 8: *Materiales controlados de uso exclusivo de las Instituciones Estatales de Defensa y Seguridad*

Son materiales controlados de uso exclusivo de las Instituciones Estatales de Defensa y Seguridad:

- a) Armas de fuego no portátiles, es decir piezas de artillería pesada;
- b) Armas portátiles de calibre igual o superior a 12,7 milímetros (.50) y .50 AE;
- c) Armas de fuego portátiles automáticas con calibre inferior a 12.7milímetros (.50);
- d) Armas de hombro semiautomáticas con cañón de ánima lisa;
- e) Armas de hombro semiautomáticas con cañón de ánima rayada de calibre superior a .22 “long rifle” y cuya munición tenga una velocidad inicial y energía en la boca del cañón superior a la desarrollada por la munición calibre .22 “long rifle”;
- f) Armas de fuego disimuladas en objetos de uso cotidiano²⁵;
- g) Munición explosiva, de punta hueca y desgarrante;
- h) Granadas de mano²⁶;

- i) Minas;
- j) Armas de lanzamiento, incluyendo dispositivos eléctricos tipo láser;
- k) Miras con dispositivos de visión nocturna, infrarroja y láser;
- l) Bayonetas;
- m) Silenciadores; y,
- n) Los demás materiales controlados que determine la Reglamentación.

Tal material no podrá ser adquirido para su uso por Particulares, sin perjuicio de las actividades de fabricación, reparación, comercialización y demás actividades que pudieran autorizarse. Excepcionalmente podrá autorizarse el uso de munición desgarrante a Personas Autorizadas para actividades de caza.

Artículo 9: Materiales para uso de Personas Autorizadas.

Son armas de fuego permitidas para uso de Personas Autorizadas:

- a) Armas de hombro con cañón de ánima lisa tiro a tiro y/o a repetición con cañón mayor a 610 milímetros;
- b) Armas de hombro con cañón de ánima rayada semiautomáticas de calibre superior a calibre .22 “long rifle”;
- c) Armas de hombro con cañón de ánima rayada tiro a tiro y/o a repetición con calibre inferior a .50; y,
- d) Armas de puño tiro a tiro, a repetición o semiautomáticas de calibre inferior a .50 AE.

Es munición permitida para uso de Personas Autorizadas, la que corresponda a las armas de fuego comprendidas en los incisos anteriores.

Son materiales relacionados permitidos para uso de Personas Autorizadas, según especifique la Reglamentación, aquellos materiales cuyo uso sea necesario para el desarrollo de alguna actividad autorizada de conformidad con la Sección 4.

CAPÍTULO 3: MARCAJE²⁷

Artículo 10: Obligatoriedad de marcaje

Toda arma de fuego, munición y materiales relacionados, así como sus partes o componentes fundamentales, desde el momento de su fabricación o entrada al país, deben estar debidamente identificados mediante marcaje.

Artículo 11: Marcaje de armas de fuego y sus repuestos

El marcaje de las armas de fuego deberá efectuarse a través de los medios que brinden las mayores condiciones de inalterabilidad. El marcaje del número de serie deberá alcanzar la profundidad que la Reglamentación determine y deberá ser efectuado en el cañón del arma, en el cerrojo, en el armazón y en partes internas fijas no visibles. Los repuestos de dichos componentes fundamentales del arma de fuego, deberán ser objeto de idéntico marcaje.

La grabación deberá comprender la siguiente información²⁸:

- a) Número de serie;
- b) Marca comercial;
- c) Modelo;
- d) Calibre;
- e) Año de fabricación;
- f) Nombre del fabricante;
- g) Ciudad de Fabricación;
- h) País de Fabricación;
- i) En caso de que el arma sea exportada, país al que será exportada y nombre de la empresa o del organismo importador;
- j) En caso de que el arma haya sido producida para instituciones del Estado, sigla y escudo de la institución; y,
- k) La demás información que la Reglamentación determine.

A los efectos de la provisión de un número único e irrepetible, la Autoridad de Aplicación asignará el marcaje correspondiente, que deberá ser grabado por el fabricante o importador.²⁹

Artículo 12: Marcaje de munición

El marcaje de munición deberá efectuarse en el culote de la vaina de los cartuchos.

La grabación deberá comprender la siguiente información:

- a) Nombre del fabricante;
- b) Calibre;
- c) Año de fabricación; y,
- d) Número de lote.

Las cajas y embalajes de munición contendrán la información mencionada en el párrafo anterior. Las cajas de munición destinadas a la exportación, contendrán la información citada en el punto anterior, así como el nombre, ciudad y país del importador y el año y mes de importación.

A los efectos de la provisión de un número único e irrepetible de lote, la Autoridad de Aplicación asignará el marcaje correspondiente, que deberá ser grabado por el fabricante o importador.³⁰

La Reglamentación establecerá los límites de cantidad máxima de munición a incluir en cada lote³¹

SECCIÓN III: DE LOS SUJETOS

CAPÍTULO ÚNICO: PERSONA AUTORIZADA

Artículo 13: Definición y exclusividad de Personas Autorizadas

Personas Autorizadas son las personas físicas o jurídicas a quien la Autoridad de Aplicación ha habilitado para requerir una o varias licencias para la realización de las actividades permitidas en la presente ley con materiales controlados.

Únicamente las Personas Autorizadas podrán realizar actividades con materiales controlados y obtener las licencias respectivas.

Artículo 14: Requisitos para obtener calidad de Persona Autorizada

Para obtener la calidad de Persona Autorizada, se deberá acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos, sin perjuicio de las exigencias específicas que se requieran para determinadas actividades:

1. Las personas físicas:
 - a) Mayoría de edad³²;
 - b) Aptitud psíquica, mediante un certificado emitido por profesional psiquiatra o psicólogo, legalizado por el respectivo colegio profesional;³³
 - c) Inexistencia de adicciones a psicofármacos, estupefacientes o bebidas alcohólicas;
 - d) Aptitud física, mediante un certificado emitido por profesional médico, legalizado por el respectivo colegio profesional³⁴;
 - e) Idoneidad para el manejo de armas de fuego, mediante un certificado emitido por instructor habilitado por la Autoridad de Aplicación;
 - f) Conocimiento del marco legal de la autorización concedida;³⁵
 - g) Carencia de antecedentes penales³⁶ y de violencia familiar;
 - h) Circunstancias objetivas que justifiquen la necesidad de la autorización requerida;
 - i) Medio de vida lícito;
 - j) Residencia permanente en el país;
 - k) Indicación del lugar de guarda del material controlado que posean o proyecten adquirir;
 - l) Contratación de un seguro de responsabilidad civil por los daños que pudieren provocarse con los materiales; y,
 - m) Plan de seguridad para proteger a los materiales y a terceros.

2. Las personas jurídicas:³⁷
 - a) Regular constitución e inscripción;
 - b) Presentación de balances regulares e integración de sus órganos de dirección;
 - c) Inexistencia de antecedentes penales de los integrantes del directorio de la persona jurídica;
 - d) Indicación del lugar de guarda del material controlado que posea o proyecte adquirir;
 - e) Presentación de un plan de seguridad de los materiales controlados que posean o proyecten adquirir y designar a un encargado de seguridad, que deberá ser una

persona física autorizada en los términos del numeral 1, quien será responsable de su cumplimiento;

- f) Presentación de un plan de operaciones con los materiales controlados que posean o proyecten adquirir y designar a un encargado de operaciones, que deberá ser una persona física autorizada en los términos del numeral 1, quien será responsable de su cumplimiento; y,
- g) Contratación de un seguro de responsabilidad civil para cubrir los daños que pudieren provocarse con los materiales.

Los certificados enunciados en los incisos b), d) y e) del numeral 1) del párrafo precedente, deberán remitirse para su archivo a la Autoridad de Aplicación, conjuntamente con los exámenes en que se sustente cada certificado.

La condición de Persona Autorizada se acreditará mediante credencial única y uniforme expedida por la Autoridad de Aplicación, y se otorgará por períodos renovables que no podrán exceder de tres años, sin perjuicio de las condiciones particulares que rijan los términos de las licencias específicas para la realización de las actividades permitidas por la presente ley.

Artículo 15: Fuerzas armadas, de seguridad y penitenciarias y su personal^{B8}

A los efectos de la presente Ley, las fuerzas armadas, de seguridad y penitenciarias se considerarán personas jurídicas autorizadas.³⁹

Deberán registrar ante la Autoridad de Aplicación, con clasificación de seguridad de dicha información, si correspondiere, las armas portátiles y la correspondiente munición que posean así como el personal autorizado a su uso. Asimismo deberán informar la pérdida, robo o hurto de dichos materiales.⁴⁰

Podrán autorizar a su personal que cumpla con requisitos análogos a los del numeral 1 del artículo 14, a realizar determinados actos con armas de fuego, munición y material relacionado.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo precedente, el régimen general establecido en la presente Ley será de aplicación a los agentes de las referidas fuerzas respecto de materiales controlados no provistos por aquéllas, excepto el material controlado de propiedad del agente, cuya afectación al servicio público fuera autorizado por la fuerza.

El régimen general previsto por la presente Ley será de aplicación, aun respecto de los materiales provistos por las referidas fuerzas, luego del pase a retiro del agente.

Artículo 16: Obligaciones de las Personas Autorizadas

Sin perjuicio de las obligaciones específicas que requiera cada actividad autorizada, las Personas Autorizadas tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Realizar cualquier acto de recepción, disposición o entrega de material controlado, exclusivamente con otra persona autorizada;
- b) Informar sobre cualquier alteración de los requisitos que sustentaron la autorización otorgada;

- c) Registrar e informar a la Autoridad de Aplicación, las existencias de materiales y los actos realizados con los mismos;
- d) Facilitar la fiscalización de los materiales y de las actividades autorizadas;
- e) Denunciar en forma inmediata el robo, hurto o extravío del material controlado;
- f) Denunciar en forma inmediata el robo, hurto o extravío de la credencial de persona autorizada, así como cualquier otra licencia concedida;
- g) Realizar las actividades permitidas junto con la credencial de persona autorizada y, en su caso, con la licencia y autorización específica correspondiente.
- h) Informar a la Autoridad de Aplicación aquellas transacciones u operaciones que, de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad de que se trate, resulten inusuales, sin justificación práctica, económica o jurídica, o de complejidad injustificada, sin relación entre el volumen involucrado y la operatoria habitual del usuario, sea realizada en forma aislada o reiterada; y,
- i) Conservar la documentación que corresponda en relación a las armas, munición y materiales relacionados a su cargo.

El cumplimiento de buena fe de las obligaciones de informar comprendidos en los incisos b), c), e), f) y h) del párrafo anterior, no generará responsabilidad civil, comercial, laboral, penal, administrativa, ni de ninguna otra especie.

Artículo 17: Revocación o suspensión de la calidad de Persona Autorizada

Se revoca o suspende la calidad de Persona Autorizada en los siguientes supuestos:

1. La calidad de Persona Autorizada se revoca:
 - a) Por muerte o incapacidad permanente de la persona física;
 - b) Por disolución o inhabilitación permanente de la persona jurídica; o,
 - c) Por condena penal o sanción de inhabilitación permanente.

2. La calidad de Persona Autorizada se suspende:
 - a) Por incapacidad o inhabilitación transitoria de la persona física;
 - b) Por sometimiento a proceso penal o causa de violencia familiar;
 - c) Por inhabilitación transitoria de la persona jurídica; o,
 - d) Por sanción de inhabilitación transitoria.

Artículo 18: Consecuencias de la revocación o suspensión de la calidad de Persona Autorizada

La revocación o suspensión de la calidad de Persona Autorizada determinará la caducidad o suspensión automática de todas las licencias concedidas y obliga a la persona o a sus sucesores o representantes, dentro de los diez días, a desapoderarse de materiales controlados, dentro de alguna de las siguientes opciones:

- a) Transferirlos, previa autorización de la Autoridad de Aplicación, a otra Persona Autorizada;
- b) Darlos en consignación para su disposición a un titular de licencia de comercio doméstico;
- c) Entregarlos en depósito, a su costa, a un establecimiento especialmente habilitado; o,
- d) Entregarlos a la Autoridad de Aplicación para su destrucción.

Vencido el plazo fijado en el párrafo anterior, la Autoridad de Aplicación deberá disponer o requerir el secuestro de los materiales que no hayan sido entregados en los términos de los incisos precedentes.

Dispuesto el secuestro y sin perjuicio de las sanciones pertinentes, el titular del material, su sucesor o representante dispondrá de un plazo de cinco días para efectivizar una de las opciones previstas en los incisos a) – c) del presente artículo. Vencido este plazo, se dispondrá el decomiso y consiguiente destrucción del material, sin derecho a compensación alguna.

Los materiales entregados en consignación o depósito en los términos de los incisos b) y c) del presente artículo, si el titular no hubiere recuperado su condición de persona autorizada dentro de los 24 meses, deberán ser transferidos a otra Persona Autorizada. Vencido este plazo, se dispondrá el decomiso y consiguiente destrucción del material, sin derecho a compensación alguna para su titular.

SECCIÓN IV: DE LAS ACTIVIDADES

CAPÍTULO 1: ACTIVIDADES AUTORIZADAS SEGÚN LICENCIAS

Artículo 19: Principio de prohibición. Actividades expresamente autorizadas.

Sin perjuicio de las actividades que en el marco del régimen que las regula realicen las fuerzas armadas, de seguridad pública y penitenciarias, las únicas actividades que podrán realizarse con armas de fuego, munición y materiales relacionados son las taxativamente previstas en la presente Sección, previa obtención de la licencia respectiva o, en su caso, autorización específica⁴¹, quedando prohibida cualquier otra actividad conforme el principio de prohibición que rige la materia.

Artículo 20: Condiciones de seguridad

Toda actividad con materiales controlados, se desarrollará bajo las mayores condiciones de seguridad, las que se evaluarán con criterio dinámico.⁴²

CAPÍTULO 2: DE LAS LICENCIAS

Artículo 21: Definición y necesidad de licencia

La licencia es la autorización otorgada por la Autoridad de Aplicación, o con participación de ésta⁴³, a una Persona Autorizada, que la faculta a desarrollar por un tiempo limitado alguna de las actividades con armas de fuego, munición o materiales relacionados, autorizadas en la presente Ley.

Únicamente las Personas Autorizadas podrán obtener licencias y realizar con materiales controlados las actividades específicamente autorizadas en los términos de la misma.

Artículo 22: Clasificación de licencias

Las licencias se clasifican en:

- a) Licencia de fabricación;
- b) Licencia de almacenaje;
- c) Licencia de transporte;
- d) Licencias de transferencias internacionales, los cuales se dividen en;
 - i) Licencia de importación;
 - ii) Licencia de exportación;
 - iii) Licencia de tránsito;
 - iv) Licencia de intermediación; y,
 - v) Licencia de fabricación bajo licencia;
- e) Licencia de comercio doméstico;
- f) Licencia de reparación;
- g) Licencia de recarga de munición;
- h) Licencia de organización de eventos de caza;
- i) Licencia de administración de entidades de tiro;
- j) Licencia de instrucción de tiro;

- k) Licencia de tenencia;
- l) Licencia de porte;
- m) Licencia de coleccionismo; y
- n) Licencia de servicios de seguridad privada con armas.

Artículo 23: Términos generales de expedición de licencias

Las licencias serán expedidas por la Autoridad de Aplicación y deberán contener:

- a) Indicación del tipo de licencia otorgada, en los términos del artículo anterior, con concreta indicación de la actividad autorizada;
- b) Concreta individualización de la persona física o jurídica titular de la licencia;
- c) Indicación específica del material controlado o, de no ser ello posible, del tipo de material autorizado para el desarrollo de la actividad objeto de la licencia; y,
- d) Vigencia temporal de la licencia.

Artículo 24: Expiración, revocación o suspensión de las licencias

Se produce la expiración, revocación o suspensión de la licencia, en los siguientes casos:

- a) De manera automática, por vencimiento del plazo por el cual fue concedida⁴⁴;
- b) De manera automática, si se pierde o suspende la calidad de Persona Autorizada;
- c) Por sanción administrativa o judicial, o por el dictado de una medida cautelar⁴⁵; o,
- d) Si se considera necesario por razones de seguridad pública, defensa de la Nación, o de relaciones exteriores.

Artículo 25: Efectos de la expiración, revocación o suspensión de las licencias

La expiración, revocación o suspensión de una licencia, obligará al desapoderamiento del material comprendido en los términos de la licencia dentro de alguna de las opciones previstas por el artículo 18.

CAPÍTULO 3: FABRICACIÓN

Artículo 26: Definición de fabricación

Por fabricación de materiales controlados se entiende la actividad mediante la cual una Persona Autorizada, habiendo obtenido la licencia correspondiente y en uso de ella, diseña, produce o ensambla, para sí o con fines de comercialización, en sus partes o en su totalidad, materiales controlados.

Artículo 27: Requisitos para la licencia de fabricación

Para obtener la licencia de fabricación de materiales controlados, deberá acreditarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Los previstos para las personas jurídicas en el artículo 14 numeral 2;
- b) Describir los materiales a fabricar, el proceso de fabricación y la maquinaria a utilizar;
- c) Disponer de un establecimiento habilitado por la Autoridad de Aplicación, que brinde condiciones de seguridad de las instalaciones físicas conforme al tipo y cantidad del material a fabricar⁴⁶;

- d) Denunciar la nómina de personal, el que deberá carecer de antecedentes penales;
- e) Especificar las actividades a desarrollar por cada uno de los integrantes de la persona jurídica autorizada, acreditando sus aptitudes técnicas;
- f) Presentar un plan de pruebas y ensayos de los prototipos a fabricar; y,
- g) Presentar un plan de comercialización anual que incluya proyecciones de demanda a satisfacer.

Artículo 28: Condiciones de la licencia de fabricación

La licencia para la fabricación de materiales controlados únicamente podrá concederse a personas jurídicas autorizadas y se otorgará por un plazo que no deberá exceder los tres años de vigencia. La licencia podrá ser renovada demostrado el cumplimiento de los requisitos del artículo anterior.

Sin perjuicio de la aprobación de los parámetros técnicos y de seguridad por parte de la Autoridad de Aplicación, la autorización y la renovación de la licencia de fabricación serán refrendadas por el Titular del Poder Ejecutivo.⁴⁷

Artículo 29: Obligaciones específicas de los fabricantes

Sin perjuicio de las obligaciones contenidas en los artículos 16, 115 y 116, los fabricantes deberán:

- a) Llevar un registro que deberá incluir:
 - i) Producción diaria, especificando tipo, cantidad y marcaje asignado a las armas y materiales relacionados, y cantidad, tipo y número de lote de munición;
 - ii) Insumos adquiridos y utilizados;
 - iii) Operaciones comerciales con materiales controlados; y,
 - iv) Egreso por cualquier causa de los materiales del establecimiento, indicándose su destino.⁴⁸
- b) Requerir autorización para la adquisición, modificación o enajenación de la maquinaria específica y sus componentes afectada al proceso de fabricación;
- c) Informar a la Autoridad de Aplicación de cualquier alteración en la integración de la nómina de personal;
- d) Adecuar la fabricación al plan de comercialización anual; e,
- e) Impedir la salida del establecimiento de armas, municiones o material relacionado sin el debido marcaje.

CAPÍTULO 4: ALMACENAJE

Artículo 30: Definición de almacenaje

Por almacenaje de materiales controlados se entiende la actividad mediante la cual una Persona Autorizada, habiendo obtenido la licencia correspondiente y en uso de ella, recepta, acopia y conserva en depósito, armas de fuego o munición, sus partes y componentes, o materiales relacionados, de su propiedad o terceros, en instalaciones físicas especialmente acondicionadas y previamente autorizadas para tal fin.

Artículo 31: Requisitos para la licencia del almacenaje

Para obtener la licencia de almacenaje de materiales controlados, deberá acreditarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Los previstos para las Personas Autorizadas en el artículo 14;
- b) Presentar descripción de los materiales a almacenar, especificándose su tipo y cantidad;
- c) Disponer de un establecimiento habilitado por la Autoridad de Aplicación, que brinde condiciones de seguridad de las instalaciones físicas conforme al tipo y cantidad del material a almacenar;⁴⁹ y,
- d) Denunciar la nómina de personal, el que deberá carecer de antecedentes penales.

Artículo 32: Condiciones de la licencia de almacenaje

La licencia de almacenaje podrá otorgarse por un plazo que no deberá exceder los tres años de vigencia. La licencia podrá ser renovada demostrado el cumplimiento de los requisitos del artículo anterior.

La licencia de almacenaje podrá ser autónoma, en calidad de actividad principal, o accesoria de otra actividad autorizada.⁵⁰

Artículo 33: Obligaciones específicas para el almacenaje

Sin perjuicio de las obligaciones contenidas en los artículos 16, 115 y 116, las Personas Autorizadas para el almacenaje deberán:

- a) Llevar un registro que incluirá:
 - i) Existencias de material, especificando tipo y cantidad de armas de fuego, repuestos o accesorios, indicándose el marcaje de cada una y cantidad, tipo y número de lote de munición; y,
 - ii) Movimiento diario de ingresos y egresos de material especificando la persona autorizada que lo ingresa o egresa del establecimiento de almacenaje, indicándose su destino.
- b) Observar las siguientes medidas para la debida gestión de la seguridad, sin perjuicio de los demás recaudos que establezca la Reglamentación:
 - i) Mantener en todo momento el arsenal o depósito efectivamente a cargo de una persona física autorizada en los términos del artículo 14 numeral 1;
 - ii) Estrictas limitaciones de ingreso y efectivos controles de acceso; y,
 - iii) Procedimientos periódicos de recuento físico de los materiales existentes.

CAPÍTULO 5: TRANSPORTE

Artículo 34: Definición de transporte

Por transporte de materiales controlados se entiende la actividad mediante la cual una Persona Autorizada, habiendo obtenido la licencia correspondiente y en uso de ella, realiza el traslado físico de materiales controlados, previa autorización de tránsito, por parte de la Autoridad de Aplicación, de la ruta declarada.

Artículo 35: Autorización de sujetos para el transporte

Únicamente las personas físicas o jurídicas autorizadas por el respectivo ente regulador de la modalidad de transporte de que se trate, podrán obtener la licencia para el transporte de materiales controlados.⁵¹

Artículo 36: Requisitos para la licencia de transporte

Para obtener la licencia para el transporte de armas de fuego y municiones, deberá acreditarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Los previstos para las Personas Autorizadas en el artículo 14;
- b) Gozar de habilitación del medio de transporte y de la tripulación o conductor por parte del ente regulador de la actividad de transporte de que se trate; y,
- c) Presentar condiciones técnicas de seguridad conforme al tipo y cantidad del material a transportar.

La Reglamentación podrá regular la expedición de una categoría específica de Persona Autorizada que excluya el requisito de idoneidad en el manejo de armas de fuego para quienes pretendan obtener una licencia de transporte en modalidades que aseguren que el material será entregado y retirado en condiciones de embalaje cerradas y seguras.

Artículo 37: Condiciones de la licencia de transporte

La licencia de transporte podrá otorgarse por un plazo que no deberá exceder los tres años de vigencia. La licencia podrá ser renovada demostrado el cumplimiento de los requisitos del artículo anterior.

La licencia para el transporte podrá ser autónoma, en calidad de actividad principal, o accesoria de otra actividad autorizada.

Artículo 38: Obligaciones específicas de los transportistas

Sin perjuicio de las obligaciones contenidas en los artículos 16, 115 y 116, los transportistas deberán:

- a) Llevar un registro que incluirá:
 - i) Transportes realizados con materiales controlados, especificando tipo, cantidad y marcaje asignado a ellos; e,
 - ii) Indicación de la persona que despache el material y de quien lo receipta, debiendo en ambos casos ser Personas Autorizadas.
- b) Observar las siguientes medidas para la debida gestión de la seguridad de cada transporte, sin perjuicio de los demás recaudos que establezca la Reglamentación:
 - i) Declarar, para su aprobación por la Autoridad de Aplicación, el plan de ruta a realizar;
 - ii) Realizar el transporte por la ruta previamente autorizada;
 - iii) Informar a la Autoridad de Aplicación cualquier contingencia que implique una alteración del plan de ruta o de circunstancias que impliquen un riesgo no previsto para la seguridad de la carga; y,
 - iv) Transportar las armas de fuego descargadas y separadas de las municiones.

Artículo 39: Prohibición de transporte por vía postal

Se prohíbe el transporte de armas de fuego, munición y materiales relacionados por vía postal.

Artículo 40: Excepciones

La Reglamentación establecerá los casos excepcionales en que Personas Autorizadas para otras actividades puedan realizar el transporte de sus materiales controlados.⁵² En ningún caso la Autoridad de Aplicación podrá facultar, a quienes no cuenten con licencia habilitante de transporte, para transportar:

- a) Armas de terceros; o
- b) Cantidades superiores al máximo que para tales casos excepcionales se establezca.

CAPÍTULO 6: TRANSFERENCIAS INTERNACIONALES

Artículo 41: Definición de transferencias internacionales⁵³

Por transferencias internacionales de armas de fuego, munición y materiales relacionados, se entiende la actividad mediante la cual, una persona jurídica autorizada⁵⁴, habiendo obtenido la licencia correspondiente y en uso de ella, realiza con dichos materiales, alguna de las siguientes actividades:

- a) La exportación, que es la salida de la jurisdicción aduanera del Estado;
- b) La importación, que es la entrada en la jurisdicción aduanera del Estado;
- c) El tránsito, que es el pase de un embarque o cargamento por el territorio del Estado que no sea el de procedencia ni el de destino definitivo de tal embarque;
- d) La reexportación, que es la exportación de material importado una vez que el destinatario final haya tomado posesión del material;
- e) La intermediación o corretaje, que es la facilitación directa de actividades comerciales regulares, por quien actúe en nombre de terceros para negociar o concertar mecanismos de transferencias, mediante la realización, desde o hacia el Estado, de cualquier otro acto que esté fuera del ejercicio de las referidas actividades⁵⁵; y,
- f) La producción bajo licencia, que es la producción, en un tercer país, bajo una licencia expedida por el Estado.⁵⁶

A los efectos de la presente Ley no se considerará transferencia internacional, la introducción o salida de material controlado sin fines comerciales, regulada en el Capítulo 10 de la presente Sección.

Artículo 42: Requisitos para la licencia para transferencias internacionales

Para obtener la licencia de transferencias internacionales de materiales controlados, deberá acreditarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Los previstos en el artículo 14 numeral 2;⁵⁷
- b) Describir los materiales a transferir, del proceso a desarrollar y de los medios logísticos a utilizar;
- c) Denunciar la nómina de personal, el que deberá carecer de antecedentes penales;

- d) Especificar las actividades a desarrollar por cada uno de los integrantes de la persona jurídica autorizada, acreditando sus aptitudes técnicas;
- e) Presentar un plan de actividades autorizadas, conforme la licencia que se requiere, que incluya proyecciones de demanda a satisfacer; y,
- f) Denunciar la existencia de otras licencias de comercio o transferencias internacionales otorgadas por terceros países a la persona jurídica autorizada solicitante, a los integrantes de su directorio o a los integrantes señalados en el inciso d) del presente artículo.

Artículo 43: Condiciones de la licencia de transferencias internacionales

La licencia para transferencias internacionales de armas de fuego, munición y materiales relacionados, únicamente podrá concederse a personas jurídicas autorizadas y se otorgará por un plazo que no deberá exceder de un año de vigencia. La licencia podrá ser renovada cumplidos los requisitos del artículo anterior.

Artículo 44: Obligaciones específicas de los titulares de licencia para transferencias internacionales

Sin perjuicio de las obligaciones contenidas en los artículos 16, 115 y 116, las Personas Autorizadas con licencia para transferencia internacional deberán:

- a) Llevar un registro diario de las transferencias específicas autorizadas; y,
- b) Llevar un registro diario de las transferencias efectivamente realizadas, en las que constará el medio de transporte utilizado, puntos de entrega y valor de la transferencia.

Artículo 45: Autorización específica para cada transferencia internacional

El titular de una licencia de transferencia internacional, deberá requerir con carácter previo a la operación, una autorización específica para cada transferencia internacional que pretenda realizar.

Quedan prohibidas las transferencias internacionales que carezcan de autorización específica.

Artículo 46: Criterios generales de otorgamiento de la autorización específica

Para otorgarse una autorización específica de transferencia internacional, se considerarán los siguientes criterios:

- a) El respeto de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en los otros países intervinientes en la transferencia y especialmente en el país destinatario⁵⁸;
- b) La situación interna y regional, en términos de conflictividad armada, seguridad y estabilidad, en los demás países intervinientes y especialmente en el país destinatario⁵⁹;
- c) El cumplimiento, de los demás países intervinientes, de los compromisos y obligaciones internacionales de relevancia para las transferencias internacionales de armas, incluyendo el respeto por los embargos de armas declarados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas u otros organismos internacionales cuyas decisiones son vinculantes para el Estado⁶⁰;
- d) La naturaleza y el costo del material a transferir, en relación con las circunstancias socioeconómicas del país destinatario;
- e) La proporcionalidad y finalidad del material a transferir, en relación con las amenazas a la defensa y seguridad del país destinatario;

- f) El riesgo de desvío del material a transferir a sujetos o Estados que no respeten los criterios de los incisos precedentes; y,
- g) La conformidad de la transferencia con los principios y fundamentos de la política exterior, de defensa y de seguridad pública del Estado⁶¹.

Artículo 47: Criterios particulares de otorgamiento de la autorización específica

Para obtener una autorización específica, el titular de la licencia para transferencias internacionales deberá acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Licencia para transferencias internacionales vigente;
- b) Autorización de la transferencia emitida por los consulados del Estado en cada uno de los países intervinientes en la operación;
- c) Certificado de destinatario o usuario final, que especifique la persona natural o jurídica autorizada por el país importador para tomar posesión de los materiales objeto de la transferencia, debidamente certificado por los organismos consulares del país receptor⁶²;
- d) Plan de comercialización específico para la transferencia;
- e) Determinación del responsable de la operación, quien deberá ser persona física autorizada en los términos del numeral 1 del artículo 14; y,
- f) Garantía de máximas condiciones de seguridad en el transporte y almacenaje del material.

Artículo 48: Organismo competente para el otorgamiento de las autorizaciones específicas de transferencias internacionales

La autorización específica de transferencia internacional será expedida por órganos del más alto nivel del Estado, siendo necesario que la autorización esté amparada en una resolución previa de una comisión integrada por los ministerios que tengan a su cargo las relaciones exteriores, defensa nacional, inteligencia, seguridad pública, derechos humanos, justicia y economía.⁶³

Artículo 49: Condiciones particulares de la autorización específica de transferencias internacionales

La autorización específica de transferencia internacional se otorgará con una vigencia que no podrá superar los ciento veinte (120) días, prorrogables por única vez en caso de acreditarse demoras justificadas no imputables al autorizado.

La autorización contendrá las previsiones del artículo 23, la indicación de los medios de transporte, los puntos de entrega, el valor de la transferencia y la demás información que determine la Reglamentación.

Artículo 50: Procedimiento y registro de transferencias internacionales

El procedimiento para efectuar una transferencia, debidamente autorizada según el artículo anterior, deberá incluir:

- a) La Autoridad de Aplicación, para el caso de las transferencias efectuadas desde el país, requerirá certificado de destinatario o usuario final y de autorización de importación, adoptando los recaudos conducentes a certificar la autenticidad de tal documentación⁶⁴;

- b) La Autoridad de Aplicación, para el caso de las transferencias efectuadas hacia el país, requerirá certificado de licencia y autorización de exportación, adoptando los recaudos conducentes a certificar la autenticidad de tal documentación;
- c) La efectiva constatación de la entrada o salida del material transferido por los puntos fronterizos especialmente autorizados, así como el tipo, cantidad y marcaje del material;
- d) A petición de cualquiera de los otros Estados intervinientes, la Autoridad de Aplicación deberá informar el momento en que el envío haya salido, transitado o ingresado a su territorio;
- e) En caso de reexportación, deberá informarse al país exportador original, con carácter previo a autorizarse la reexportación del material; y,
- f) La notificación a los demás países intervinientes, luego del retiro efectivo del material transferido.

Artículo 51: Cooperación internacional

El Estado deberá, de conformidad con sus compromisos internacionales y para facilitar la cooperación internacional:

- a) Informar periódicamente de sus transferencias internacionales, mediante la presentación de informes comprensivos y completos sobre esas transferencias: para otros países, entes multilaterales y/u órganos internacionales; e,
- b) Intercambiar periódicamente, con otros países, la información que dispongan sobre: el registro de transferencias internacionales; y las leyes nacionales y prácticas habituales pertinentes en materia de política, procedimientos y documentación de transferencias.

CAPÍTULO 7: COMERCIO DOMÉSTICO

Artículo 52: Definición de comercio doméstico

Por comercio doméstico se entiende la actividad mediante la cual una Persona Autorizada, habiendo obtenido la licencia correspondiente y en uso de ella, en forma habitual y con ánimo de lucro, compra o vende a otra Persona Autorizada materiales controlados dentro del territorio nacional.

Artículo 53: Requisitos para licencia de comercio doméstico

Para obtener la licencia de comercio doméstico de materiales controlados, deberá acreditarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Los previstos para las Personas Autorizadas en el artículo 14;
- b) Contar con un establecimiento habilitado por la autoridad de aplicación, que brinde condiciones de seguridad de las instalaciones físicas conforme al tipo y cantidad del material a comercializar;
- c) Denunciar la nómina de personal el que deberá carecer de antecedentes penales; y,
- d) Presentar un plan de comercialización anual que incluya proyecciones de demanda a satisfacer.

Artículo 54: Condiciones de la licencia de comercio doméstico

La licencia de comercio doméstico podrá otorgarse por un plazo que no deberá exceder los tres años de vigencia. La licencia podrá ser renovada cumpliendo los requisitos del artículo anterior.

La Persona Autorizada que obtenga la licencia de comercio doméstico deberá obtener licencia accesoria de almacenaje.⁶⁵

La licencia de comercio doméstico podrá ser autónoma, en calidad de actividad principal, o accesoria de una licencia de fabricación o de transferencia internacional.⁶⁶

Artículo 55: Procedimiento de comercialización doméstica

El procedimiento para efectuar una transferencia doméstica de compra y venta, deberá incluir:

1. Para armas de fuego y materiales relacionados:
 - a) La Persona Autorizada, requerirá a la Autoridad de Aplicación autorización de compra, indicando el tipo y cantidad de material a adquirir, justificando la necesidad de su adquisición;
 - b) La Autoridad de Aplicación, previa verificación de la correspondencia entre el material a adquirir y la finalidad declarada por la Persona Autorizada, y que dicho material esté permitido para la licencia que posea o pretenda poseer⁶⁷, otorgará el permiso de compra correspondiente;
 - c) La Autoridad de Aplicación comunicará al vendedor el permiso otorgado;
 - d) Se someterá el arma a una prueba balística a los efectos del registro de su resultado⁶⁸;
 - e) La Autoridad de Aplicación otorgará al adquirente la credencial de tenencia o titularidad especial, según corresponda conforme la licencia del mismo, y la tarjeta de control de munición correspondiente a dicha arma;
 - f) La Autoridad de Aplicación autorizará al comerciante doméstico para proceder a la entrega efectiva del arma al comprador; y,
 - g) La Autoridad de Aplicación notificará a la autoridad policial local, los datos del comprador, del material adquirido y del permiso otorgado.

2. Para munición:
 - a) La verificación por parte del comerciante doméstico de:
 - i) La vigencia de la calidad de Persona Autorizada del comprador y su licencia de tenencia o titularidad especial;
 - ii) La posesión de la correspondiente tarjeta de control de munición;
 - iii) El cupo disponible para la compra; y,
 - iv) La correspondencia de la munición a adquirir con el tipo de munición autorizada.
 - b) El asentamiento por parte del vendedor de la cantidad y tipo de munición vendida, tanto en sus registros como en la tarjeta de control de munición del adquirente; y,
 - c) La notificación de la venta efectuada, a la Autoridad de Aplicación⁶⁹.

Artículo 56: Procedimiento de compra con fines diversos a su utilización final

Para la adquisición de materiales controlados, incluida munición, por parte del titular de una licencia con miras a su afectación a una actividad de fabricación, de comercio doméstico, de transferencia internacional que no sea de tránsito o de reparación, se deberán observar los recaudos previstos en los incisos a), b), c), e) y f) del numeral 1 del artículo anterior.

La correspondencia entre el material a adquirir y la finalidad exigida por el inciso b) numeral 1 del artículo anterior, deberá ser evaluada por la Autoridad de Aplicación sobre la base de los planes de actividades declarados por comprador y vendedor al momento del otorgamiento de sus respectivas licencias.

Artículo 57: Obligaciones específicas de los comerciantes domésticos

Sin perjuicio de las obligaciones contenidas en los artículos 16, 115 y 116, los comerciantes domésticos deberán:

- a) Llevar un registro que deberá incluir:
 - i) Operaciones diarias, especificando valor comercial de la transacción realizada; y,
 - ii) Ingreso del material controlado al establecimiento y egreso del mismo por cualquier causa, indicándose su procedencia y destino.
- b) Cumplir con las obligaciones previstas en el artículo 33 inciso b) para almacenaje;
- c) Informar a la Autoridad de Aplicación de cualquier alteración en la integración de la nómina de personal; e,
- d) Impedir la salida del establecimiento de materiales controlados, sin la debida autorización de la Autoridad de Aplicación.

Artículo 58: Transferencias domésticas entre Particulares

Solamente se podrán efectivizar transferencias de armas de fuego y materiales relacionados entre Particulares, si ambas partes son Personas Autorizadas y la transferencia, según criterios determinados por la Reglamentación, no tiene carácter comercial.

Es aplicable para las transferencias de armas de fuego y materiales relacionados entre Particulares, lo dispuesto en el artículo 55 sobre procedimiento, asumiendo el vendedor o enajenante las correspondientes obligaciones del comerciante doméstico y siendo necesario que, al momento de que la Autoridad de Aplicación le otorgue la credencial de tenencia al comprador o receptor, el vendedor o enajenante entregue, a la Autoridad de Aplicación, la credencial de tenencia del material transferido.

Artículo 59: Prohibiciones

Quedan prohibidas las siguientes ventas:

- a) De materiales controlados a extranjeros no residentes;
- b) De repuestos principales de armas de fuego a quien no sea mecánico armero autorizado;
- c) De componentes de munición a quien no sea Persona Autorizada para la recarga; y,
- d) De munición entre Particulares.

El particular que desee desapoderarse de munición adquirida, deberá optar por una de las opciones señaladas en los incisos b), c) y d) del artículo 18.

CAPÍTULO 8: TENENCIA

Artículo 60: Definición de tenencia

Por tenencia se entiende la actividad mediante la cual una persona física autorizada, habiendo obtenido la licencia correspondiente, adquiere, usa y dispone un arma de fuego, con los alcances y limitaciones del artículo siguiente.

Artículo 61: Facultades que conlleva la tenencia

La tenencia únicamente faculta a lo siguiente:

- a) A adquirir un arma a otra persona autorizada, previa autorización de la autoridad de aplicación.
- b) Guardar y disponer del arma de fuego y su munición dentro del inmueble en que el autorizado tenga su domicilio o residencia⁷⁰;
- c) Excepcionalmente guardar el arma en el lugar de trabajo del autorizado, siempre que sea titular o responsable legal del mismo;
- d) Transportar el arma de fuego descargada y sin posibilidad de uso inmediato;
- e) Egresar del país con el material y reingresarlo, en los términos del Capítulo 10 de la presente Sección;
- f) Transferir el material, previa autorización, a otra Persona Autorizada, de conformidad con el artículo 58;
- g) Entregar el arma para su reparación legal;
- h) Adiestrarse y practicar en polígonos autorizados; y,
- i) Realizar actividades de caza y deportivas en lugares autorizados para tal fin.

El permiso de tenencia no autoriza el porte del arma de fuego.

Artículo 62: Requisitos para la licencia de tenencia

Para obtener la licencia de tenencia de un arma de fuego, munición y materiales relacionados, deberán acreditarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Los previstos para las personas físicas autorizadas en el artículo 14 numeral 1, siendo necesario que las circunstancias objetivas previstas el inciso h) de dicho numeral exclusivamente podrá fundarse en alguno de los siguientes supuestos:
 - i) Práctica de tiro deportivo;
 - ii) Práctica de caza; o
 - iii) Necesidad de defensa del requirente, dentro del ámbito de guarda del arma;
- b) El sometimiento del arma a la prueba balística correspondiente, conforme al artículo 55 numeral 1 inciso d).

La Reglamentación podrá excepcionar, en determinados casos, la obligación de contratación del seguro previsto en el artículo 14 numeral 1 inciso l).

Artículo 63: *Condiciones de licencia de tenencia*

La licencia de tenencia se acreditará con credencial única y uniforme y podrá otorgarse un plazo que no podrá exceder los tres años de vigencia. La licencia podrá ser renovada, cumplidos los requisitos del párrafo anterior.

CAPÍTULO 9: PORTE

Artículo 64: *Definición de porte*

Por porte de arma de fuego se entiende la actividad mediante la cual una persona física autorizada, habiendo obtenido la licencia correspondiente y en uso de ella, lleva consigo un arma de fuego en condición inmediata de uso en lugares públicos o de acceso público.

Artículo 65: *Requisitos para licencia de porte*

Para obtener la licencia para el porte deberá acreditarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Los previstos para las personas físicas autorizadas en el artículo 14 numeral 1;
- b) La justificación de las circunstancias objetivas previstas del inciso h) numeral 1 del artículo 14 exclusivamente podrá fundarse en alguno de los siguientes supuestos:
 - i) Protección contra un riesgo cierto, grave y actual contra la integridad física de la persona que pretende portar el arma, siempre que la protección no pueda ser provista por otros medios; o,
 - ii) Por desempeño de actividad profesional o laboral que lo justifique.

No podrá concederse el porte en base a condiciones de inseguridad general⁷¹.

Artículo 66: *Condiciones de la licencia de porte*

La licencia de porte será otorgada con carácter estrictamente restrictivo, mientras persistan las condiciones objetivas que dieron lugar a su otorgamiento. La Autoridad de Aplicación podrá, conforme al artículo 24 inciso d), revocar la licencia de porte por razones de seguridad pública.

Artículo 67: *Acreditación de la licencia de porte*

La licencia de porte podrá otorgarse un plazo que no podrá exceder de un año de vigencia. La licencia podrá ser renovada, cumplidos los requisitos del artículo anterior.

La licencia de porte se acreditará mediante credencial única y uniforme. En caso de que el autorizado no posea la tenencia del arma, la credencial indicará que es de “porte de arma de fuego de titular especial” y contendrá los datos que identifiquen al titular especial y al tipo de arma a cuyo porte autoriza⁷².

Artículo 68: *Condiciones específicas para el porte*

El porte sólo podrá realizarse munido de la siguiente documentación:

- a) Documentación personal que acredite identidad del titular de la licencia;
- b) Credecial de porte; y,
- c) Credencial de tenencia o de titularidad especial del arma, según corresponda.

El porte otorgado por desempeño de actividad profesional o laboral, podrá efectuarse exclusivamente durante el desempeño de la actividad que lo requiera.

Deberán registrarse solamente aquellas actividades de porte que la Reglamentación determine, salvo el empleo efectivo del arma mediante su disparo en situación de amenaza, el que, en el momento de denunciarse a la autoridad policial, también se registrará ante la Autoridad de Aplicación de conformidad con el artículo 115.

Artículo 69: *Prohibición de porte*⁷³

Queda prohibido el porte de armas de fuego, munición y materiales relacionados en las siguientes circunstancias:

- a) En centros y recintos recreativos, educativos, lugares de apuestas o donde se disputen competencias deportivas;
- b) Durante elecciones;
- c) En estado de ebriedad o bajo efectos de sustancias psicotrópicas;
- d) De más de un arma de fuego; o
- e) De forma ostensiva o intimidante.

La Reglamentación podrá establecer excepciones a las prohibiciones contenidas en el párrafo precedente.

Artículo 70: *Excepción a los efectos de la pérdida de la licencia*

La expiración, revocación o suspensión de la licencia de porte no implicará el desapoderamiento y entrega del material dispuesto por el artículo 25, si continúa vigente en relación al mismo, una licencia de tenencia o una credencial de titularidad especial determinada por otro tipo de licencia⁷⁴.

CAPÍTULO 10: INTRODUCCIÓN Y SALIDA

Artículo 71: *Definición de introducción y salida*

Por introducción y salida se entiende la actividad mediante la cual el titular de materiales controlados, habiendo obtenido una autorización específica, y en uso de ella, ingresa o egresa de la jurisdicción aduanera del Estado con materiales controlados de su propiedad, siempre que tal actividad no sea de naturaleza comercial.

Artículo 72: Requisitos para la autorización de introducción y salida

Para obtener la autorización de introducción y salida de materiales controlados, deberá acreditarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Presentar credencial de licencia de tenencia o titularidad especial o, de corresponder, su autorización análoga, emitida por el Estado del cual proviene el material;⁷⁵
- b) Denunciar el material controlado, de conformidad con el principio de correspondencia; y,
- c) Denunciar la actividad que se pretende realizar con el material, de conformidad con el principio de justificación y concreción.

Artículo 73: Condiciones de la autorización de introducción y salida

La autorización de introducción y salida podrá otorgarse un plazo que no deberá exceder los noventa (90) días de vigencia, prorrogables por única vez. Vencido el plazo deberá obtenerse una licencia definitiva en el país en que permanezca el material controlado o desapoderarse de él en los términos del artículo 18.⁷⁶

La autorización de introducción o salida se acredita mediante certificación, expedida por parte de la Autoridad de Aplicación, de autorización para el provisional ingreso a o egreso del país de materiales controlados.

La autorización contendrá las previsiones del artículo 23 y la demás información que determine la Reglamentación.

Artículo 74: Procedimiento para la introducción y salida

El procedimiento para efectuar la introducción o salida de materiales relacionados, debidamente autorizada, deberá incluir:

- a) El traslado del material en los términos del artículo 61 inciso d);
- b) La verificación de la documentación que especifique la Reglamentación;
- c) La verificación, previa salida o introducción efectiva, del tipo, cantidad y marcaje del material;
- d) La información de la Autoridad de Aplicación, a petición de cualquiera de los demás Estados afectados por la salida o introducción, del momento en que haya ingresado o egresado por la jurisdicción aduanera del país; y,
- e) La notificación obligatoria, a los demás países afectados, del retiro efectivo del material.

Artículo 75: Exclusión

Queda prohibida la introducción por Particulares de materiales controlados que sean de uso exclusivo de las Instituciones Estatales de Defensa y Seguridad.⁷⁷

La autorización de introducción y salida en ningún caso facultará el ingreso o egreso del país de materiales controlados de terceros.

Artículo 76: Cooperación internacional

El Estado deberá, a través de la Autoridad de Aplicación u otro órgano, de conformidad con sus compromisos internacionales y para facilitar la cooperación internacional:

- a) Informar periódicamente, a otros países, de las autorizaciones de introducción y salida que haya otorgado; e,
- b) Intercambiar periódicamente, con otros países, la información que dispongan sobre el registro de introducción y salida, asimismo sobre las leyes nacionales y prácticas habituales pertinentes en materia de procedimientos y documentación de introducciones y salidas.

CAPÍTULO 11: COLECCIONISMO

Artículo 77: Definición de coleccionismo

Por coleccionismo se entiende la actividad mediante la cual una Persona Autorizada, habiendo obtenido la licencia correspondiente y en uso de ella, adquiere y conserva, en inmuebles previamente habilitados para tal fin, materiales controlados, para la conformación de colecciones de interés histórico, estético o tecnológico.

Artículo 78: Requisitos para la licencia de coleccionismo

Para obtener la licencia de coleccionismo de materiales controlados, deberá acreditarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Los previstos para las Personas Autorizadas en el artículo 14;
- b) Describir los materiales a coleccionar;
- c) Disponer de un establecimiento habilitado por la autoridad de aplicación, que brinde condiciones de seguridad de las instalaciones físicas conforme al tipo y cantidad del material a coleccionar;
- d) Denunciar la nómina de personal, el que deberá carecer de antecedentes penales;
- e) En el caso de las personas jurídicas, especificar las actividades a desarrollar por sus integrantes, acreditando sus aptitudes técnicas; y,
- f) Presentar un plan anual de actividades a desarrollar con la colección.

Artículo 79: Condiciones de la licencia de coleccionismo

La licencia de coleccionismo de materiales controlados podrá otorgarse un plazo que no podrá exceder los tres años de vigencia. La licencia podrá ser renovada cumplidos los requisitos del artículo anterior.

La titularidad de las armas de fuego que se posean deberá acreditarse mediante credencial única y uniforme de titularidad especial de cada una de ellas.

Artículo 80: Obligaciones específicas de los coleccionistas

Sin perjuicio de las obligaciones contenidas en los artículos 16, 115 y 116, los coleccionistas deberán:

- a) Requerir a la Autoridad de Aplicación autorización previa para incorporar un arma a la colección;

- b) Conservar las armas de fuego desactivadas en los términos que fije la Reglamentación; y,
- c) Requerir autorización previa para extraer los materiales controlados del inmueble en que se autorizó el establecimiento de la colección.

Artículo 81: Exclusiones

Los coleccionistas no podrán:

- a) Incorporar a sus colecciones materiales controlados de uso prohibido o de uso exclusivo de las Instituciones Estatales de Defensa y Seguridad; o,
- b) Utilizar los materiales que integran la colección para fines diversos a los de exhibición⁷⁸.

Los materiales de colección que pudieran sufrir una grave disminución en su valor en caso de ser sometidos a marcaje, podrán ser exceptuados de tal recaudo en las condiciones que fije la Reglamentación.⁷⁹

CAPÍTULO 12: REPARACIÓN

Artículo 82: Definición de reparación

Por reparación se entiende la actividad mediante la cual una Persona Autorizada, habiendo obtenido la licencia correspondiente y en uso de ella, repara, modifica o acondiciona armas de fuego o materiales relacionados.

Artículo 83: Requisitos para la licencia de reparación

Para obtener la licencia de reparación de armas de fuego y materiales relacionados deberá acreditarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Los previstos para las Personas Autorizadas en el artículo 14;
- b) Describir los materiales a reparar, del proceso de reparación y de la maquinaria a utilizar;
- c) Disponer de un establecimiento habilitado por la Autoridad de Aplicación, que brinde condiciones de seguridad de las instalaciones físicas conforme al tipo y cantidad del material a reparar;
- d) Denunciar la nómina de personal, el que deberá carecer de antecedentes penales;
- e) Especificar las actividades a desarrollar por cada uno de sus integrantes y su personal, acreditando sus aptitudes técnicas; y,
- f) Presentar un plan de reparaciones anual, que incluya proyecciones de demanda a satisfacer.

Artículo 84: Condiciones de la licencia de reparación

La licencia de reparación podrá otorgarse por un plazo que no podrá exceder los tres años de vigencia. La licencia podrá ser renovada, cumplidos los requisitos del artículo anterior.

La licencia de reparación podrá ser autónoma, en calidad de actividad principal, o accesoria de otra actividad autorizada.

La licencia de reparación se acreditará mediante certificación expedida por la Autoridad de Aplicación. La licencia se otorgará a título de “técnico armero autorizado” en el caso de personas físicas, y “taller de reparación de armas” si es jurídica.

Artículo 85: Obligaciones específicas de los técnicos armeros autorizados y talleres de reparación de armas

Sin perjuicio de las obligaciones contenidas en los artículos 16, 115 y 116, los técnicos armeros autorizados y talleres de reparación de armas deberán:

- a) Llevar un registro diario de los insumos adquiridos y utilizados;
- b) Requerir autorización para la adquisición, modificación o enajenación de la maquinaria específica afectada al proceso de reparación;
- c) Denunciar cualquier alteración en la nómina de su personal;
- d) Solicitar, previa recepción del material a reparar, la credencial de tenencia o titularidad especial a quien la entrega, siendo necesario que la credencial permanezca en poder de la persona autorizada para la reparación mientras ella se lleva a cabo; y,
- e) Si la reparación requiere el reemplazo de un elemento principal de un arma de fuego, observar el siguiente procedimiento:
 - i) Adquirir, la persona autorizada para la reparación, la pieza a reemplazar;
 - ii) Remitir a la Autoridad de Aplicación la pieza original que se reemplace conjuntamente con la credencial de tenencia del arma o de titularidad especial;
 - iii) Receptar una nueva credencial otorgada por la Autoridad de Aplicación que contendrá la numeración de la nueva pieza incorporada; y,
 - iv) Realizar, cuando la pieza sustituida sea el cañón, el percutor o el extractor, una nueva prueba balística.

Artículo 86: Prohibiciones

Los titulares de licencia de reparación, en ningún caso podrán:

- a) Introducir modificaciones que alteren sustancialmente las características originales del arma de fuego; o,
- b) Recibir materiales que tengan suprimido o adulterado su marcaje original.

CAPÍTULO 13: CAZA DEPORTIVA

Artículo 87: Definición de organización de eventos de caza. Actividades no comprendidas.

Por organización de eventos de caza se entiende la actividad mediante la cual una Persona Autorizada, habiendo obtenido la licencia respectiva y en uso de ella, organiza, gestiona y desarrolla actividades de caza deportiva para sus integrantes o para terceros, los que deberán ser Personas Autorizadas.

Las actividades ocasionales de caza desarrollada por titulares de licencia de tenencia en forma particular están comprendidas dentro de las actividades autorizadas por la licencia de tenencia, por lo que no quedan reguladas en el presente Capítulo, sin perjuicio de la debida observancia de la normativa emanada del ente regulador de la actividad de caza de la jurisdicción en que se desarrolle.

Artículo 88: Requisitos para licencia de organización de eventos de caza

Para obtener la licencia de organización de eventos de caza deberá acreditarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Los previstos para las Personas Autorizadas en el artículo 14;
- b) Describir el tipo de eventos a desarrollar y de la cantidad y tipo de materiales controlados a utilizar en los mismos, indicándose si serán propias, de sus integrantes o de terceros que participen en los eventos;
- c) Denunciar la nómina de personal, el que deberá carecer de antecedentes penales;
- d) Especificar las actividades a desarrollar por cada uno de los integrantes y personal de la Persona Autorizada, acreditando sus aptitudes técnicas;
- e) Presentar un plan de eventos de caza a desarrollar, debidamente autorizado por el ente regulador de la caza de la jurisdicción en que estos prevean realizarse.

Artículo 89: Condiciones de la licencia de organización de eventos de caza

La licencia de organización de eventos de caza podrá otorgarse un plazo que no podrá exceder los tres años de vigencia. La licencia podrá ser renovada cumplidos los requisitos del artículo anterior.

La licencia se acreditará mediante credencial única y uniforme. La titularidad de las armas de fuego que se posea deberá acreditarse mediante credencial única y uniforme de titularidad especial de cada una de ellas.

Las actividades de caza solo podrán realizarse en lugares y períodos habilitados para la práctica de caza por la autoridad competente en la materia.

Artículo 90: Adquisición de materiales controlados

Los organizadores de eventos de caza podrán adquirir materiales controlados de uso permitido para Particulares, para ser utilizados por sus integrantes, asociados o terceros que requieran de sus servicios, bajo su supervisión.

Artículo 91: Excepción al principio de prohibición

Bajo su responsabilidad y siendo solidariamente responsables por los daños que pudieren causarse, los titulares de licencia de organización de eventos de caza podrán prestar sus servicios a residentes de países extranjeros que no otorguen una autorización análoga a la de Persona Autorizada o licencia de tenencia, los que en todo momento se encontrarán bajo su supervisión.

CAPÍTULO 14: ENTIDADES DE TIRO

Artículo 92: Definición de administración de entidades de tiro

Por administración de entidades de tiro se entiende la actividad mediante la cual una persona jurídica autorizada, habiendo obtenido la licencia respectiva y en uso de ella, administra establecimientos debidamente habilitados para la práctica, capacitación y entrenamiento en el uso de armas de fuego, así como para la realización de competencias deportivas con dichos materiales.

Artículo 93: Requisitos para licencia de administración de entidad de tiro

Para obtener la licencia de administración de entidad de tiro deberá acreditarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Los previstos para las Personas Autorizadas en el artículo 14;
- b) Disponer de un establecimiento habilitado por la Autoridad de Aplicación, que brinde condiciones de seguridad de las instalaciones físicas conforme al tipo y cantidad del material a utilizar;
- c) Denunciar la nómina de personal, el que deberá carecer de antecedentes penales;
- d) Especificar las actividades a desarrollar por cada uno de sus integrantes y personal, acreditando sus aptitudes técnicas; y,
- e) Presentar un plan anual de actividades, que incluya proyecciones de demanda a satisfacer.

Artículo 94: Condiciones de la licencia de administración de entidad de tiro

La licencia de administración de entidad de tiro podrá otorgarse por un plazo que no exceda los tres años de vigencia. La licencia podrá ser renovada cumplidos los requisitos del artículo anterior.

La licencia se acreditará mediante certificación expedida por parte de la Autoridad de Aplicación. La titularidad de las armas de fuego que se posean deberá acreditarse mediante credencial única y uniforme de titularidad especial de cada una de ellas.

Artículo 95: Adquisición de material y recarga de munición

Para la utilización dentro de sus instalaciones, los titulares de licencia de administración de entidades de tiro podrán:

- a) Adquirir, en los términos del Capítulo 7 de la presente Sección, materiales controlados de uso permitido para Personas Autorizadas; y
- b) Efectuar la recarga de munición en los términos del Capítulo subsiguiente.

Artículo 96: Uso de armas de fuego y munición dentro de la entidad de tiro

Las Personas Autorizadas podrán realizar práctica de tiro dentro del establecimiento habilitado. Asimismo, constituyendo una excepción a lo dispuesto por el artículo 13 párrafo 2, podrá permitirse la práctica de tiro dentro de las instalaciones, a personas no autorizadas, cuando se encuentren bajo la supervisión de un instructor de tiro o una persona debidamente autorizada.

Artículo 97: Extracción de materiales controlados

Los materiales controlados adquiridos y la munición recargada por el titular de licencia de administración de entidades de tiro, en los términos del artículo 95, en ningún caso podrán ser extraídos del establecimiento por terceros o usuarios.

El titular de licencia de administración de entidades de tiro deberá requerir autorización previa a la Autoridad de Aplicación para extraer sus materiales controlados del establecimiento.

La munición que el titular de la licencia entregue a los usuarios será debidamente registrada.

CAPÍTULO 15: RECARGA DE MUNICIÓN ⁸⁰

Artículo 98: Definición de recarga de munición

Por recarga de munición se entiende la actividad mediante la cual una Persona Autorizada, habiendo obtenido la licencia respectiva y en uso de ella, reintroduce carga propulsora, fulminante y proyectil en la cápsula de un cartucho previamente utilizado, restableciendo su aptitud para ser disparado por armas de fuego.

Artículo 99: Requisitos para la licencia de recarga de munición

Para obtener la licencia de recarga de munición deberá acreditarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Los previstos para las personas jurídicas autorizadas en el artículo 14 numeral 2;
- b) Ser titular de licencia vigente de fabricación, de comercio doméstico o de administración de entidades de tiro⁸¹;
- c) Describir la munición a recargar, del proceso de recarga y de la maquinaria a utilizar;
- d) Disponer de un establecimiento habilitado por la Autoridad de Aplicación, que brinde condiciones de seguridad de las instalaciones físicas conforme al tipo y cantidad de la munición a recargar;
- e) Denunciar la nómina de personal, el que deberá carecer de antecedentes penales;
- f) Especificar las actividades a desarrollar por cada uno de los integrantes del establecimiento, acreditando sus aptitudes técnicas; y,
- g) Presentar de un plan de recarga anual, que incluya proyecciones de demanda a satisfacer.

Artículo 100: Condiciones de la licencia de recarga de munición

La licencia de recarga de munición solo podrá otorgarse a personas jurídicas autorizadas que cuenten con licencia de fabricación, comercialización doméstica o de administración de entidades de tiro y se otorgará por un plazo que no podrá exceder los tres años de vigencia. La licencia podrá ser renovada, cumplidos los requisitos del artículo anterior.

La licencia de recarga de munición únicamente podrá ser otorgada en calidad de accesoria de una licencia de fabricación, comercialización doméstica o de administración de entidades de tiro.

La licencia de recarga de munición se acreditará mediante certificación expedida por la autoridad de aplicación.

Artículo 101: Obligaciones específicas de recarga de munición

Sin perjuicio de las obligaciones contenidas en los artículos 16, 115 y 116, los titulares de licencia de recarga de munición deberán:

- a) Llevar un registro diario de los insumos adquiridos y utilizados;
- b) Requerir autorización para la adquisición, modificación o enajenación de la maquinaria específica afectada al proceso de recarga;

- c) Denunciar cualquier alteración en la nómina de su personal;
- d) Requerir y asentar los datos de la persona que entrega los componentes de munición utilizada, con reseña circunstanciada de cómo los obtuvo; y,
- e) Asegurar las condiciones de seguridad de la munición recargada.

Artículo 102: Entrega y venta de munición recargada

El titular de una licencia de recarga de munición, podrá entregar la munición recargada a quien hubiere entregado los componentes previamente utilizados o proceder a la venta de la munición recargada a terceros. En ambos casos, deberán observarse las previsiones para la venta de munición establecidas en el numeral 2 del artículo 55.

El uso de la munición recargada solo se autoriza para la caza deportiva y práctica de tiro en establecimientos autorizados⁸².

Artículo 103: Prohibiciones

En ningún caso el titular de una licencia de recarga de munición podrá:

- a) Introducir modificaciones que alteren sustancialmente las características originales del cartucho sometido a recarga; o,
- b) Recibir munición que tenga suprimido o adulterado su marcaje original.

CAPÍTULO 16: INSTRUCCIÓN DE TIRO

Artículo 104: Definición de instrucción de tiro

Por instrucción de tiro se entiende la actividad mediante la cual una Persona Autorizada, habiendo obtenido la licencia correspondiente, instruye, capacita y brinda perfeccionamiento en el manejo de materiales controlados, estando facultada a certificar la idoneidad de terceros en el uso de dichos materiales⁸³.

Artículo 105: Requisitos para licencia de instrucción de tiro

Para obtener la licencia de instrucción de tiro deberá acreditarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Los previstos para las personas autorizadas en el artículo 14;
- b) Denunciar, si es persona jurídica, la nómina de personal, el que deberá carecer de antecedentes penales;
- c) Indicar, si es persona jurídica, el personal que se desempeñará como instructor, el que deberá estar debidamente habilitado para ello por la Autoridad de Aplicación⁸⁴;
- d) Demostrar, de manera individual, idoneidad en la especialidad;
- e) Presentar a la Autoridad de Aplicación los planes curriculares de los cursos a brindar;
- f) Presentar un plan de actividades a desarrollar que incluya proyección de demanda a satisfacer; y
- g) Adecuar las existencias de materiales controlados al plan de actividades a desarrollar.

Artículo 106: Condiciones de la licencia de instrucción de tiro

La licencia de instrucción de tiro podrá otorgarse por un plazo que no podrá exceder los tres años de vigencia. La licencia podrá ser renovada cumplidos los requisitos del artículo anterior.

La licencia se acreditará mediante credencial única y uniforme. Deberá acreditarse, además, la titularidad de las armas de fuego y materiales relacionados que se posea mediante credencial única y uniforme de titularidad especial de cada una de ellas.

Artículo 107: Facultades y obligaciones específicas de los instructores de tiro

Los instructores de tiro, previa evaluación personal del postulante, podrán certificar la idoneidad de éste en el manejo de armas de fuego y materiales relacionados.

Sin perjuicio de las obligaciones contenidas en los artículos 16, 115 y 116, los instructores de tiro deberán:

- a) Brindar la instrucción práctica de tiro que demande efectuar disparos exclusivamente en establecimientos de tiro debidamente habilitados;
- b) Mantener en forma personal, una constante supervisión en la efectiva utilización de las armas de fuego por parte de quien requiere sus servicios; y,
- c) Cumplir los requerimientos de capacitación y actualización que la Autoridad de Aplicación determine.

Artículo 108: Excepciones

Los instructores de tiro podrán adquirir materiales controlados para su utilización por terceros que requieran de sus servicios. Asimismo, constituyendo una excepción a lo dispuesto por el artículo 16 inciso a), los instructores podrán brindar capacitación que incluya el uso de materiales controlados a personas no autorizadas, cuando se encuentren bajo su estricta y directa supervisión.

CAPÍTULO 17: SEGURIDAD PRIVADA CON ARMAS DE FUEGO

Artículo 109: Definición de servicios de seguridad privada con armas de fuego

Por servicios de seguridad privada con armas de fuego se entiende la actividad mediante la cual una Persona Autorizada, habiendo obtenido la licencia respectiva y en uso de ella, adquiere y utiliza materiales controlados a los efectos de prestar servicios de seguridad y vigilancia para terceros.

Artículo 110: Requisitos para licencia de servicios de seguridad privada con armas de fuego

Para obtener la licencia de servicios de seguridad privada con armas de fuego, deberá acreditarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Estar debidamente habilitado para la prestación de servicios de seguridad y vigilancia por la autoridad con competencia específica en la materia⁸⁵;
- b) Los previstos para las Personas Autorizadas en el artículo 14;

- c) Describir las actividades a desarrollar, y la cantidad y tipo de materiales controlados a afectar a tales tareas;
- d) Denunciar la nómina de personal, el que deberá carecer de antecedentes penales, indicándose su tarea a desarrollar y aptitudes técnicas;
- e) Indicar el personal que efectivamente utilizará el material controlado, el que en todos los casos deberá ser persona autorizada y, de prestar servicios en lugares públicos o de acceso público, tener licencia de portación expedida por la autoridad de aplicación⁸⁶; y,
- f) Presentar un plan anual de servicios a desarrollar que incluya proyecciones de demanda a satisfacer.

Artículo 111: Condiciones de la licencia de servicios de seguridad privada con armas de fuego

La licencia de servicios de seguridad privada con armas de fuego podrá otorgarse por un plazo que no podrá exceder los tres años de vigencia. La licencia podrá ser renovada cumplidos los requisitos del artículo anterior.

La titularidad de las armas de fuego y materiales relacionados que posea el titular de la licencia, se acreditará mediante credencial única y uniforme de titularidad especial de cada una de ellas.

Artículo 112: Obligaciones específicas de los prestadores de servicios de seguridad y vigilancia

Sin perjuicio de las obligaciones contenidas en los artículos 16, 115 y 116, los titulares de licencia de seguridad y vigilancia deberán:

1. Llevar un registro diario que será periódicamente remitido a la autoridad de aplicación y que deberá incluir:
 - a) Registro de servicios prestados, con clara individualización del requirente, horario y lugar físico en que se prestará el servicio;
 - b) Indicación del personal que participará en la prestación del servicio;
 - c) Arma, munición y material afectado al servicio, con indicación de cantidad y marcaje de cada uno y personal al que se fue asignado;
 - d) Registro del efectivo disparo de un arma durante la prestación del servicio, con indicación del personal y materiales controlados intervinientes; y,
 - e) Egreso por cualquier causa del material del establecimiento.
2. Informar a la Autoridad de Aplicación cualquier alteración en la nómina de su personal;
3. Adecuar las existencias de materiales controlados al plan anual de servicios a prestar; y,
4. Requerir autorización a la Autoridad de Aplicación para el egreso de materiales controlados del establecimiento, excepto cuando sea para la prestación del servicio o para la práctica y capacitación de su personal.

Artículo 113: Límites y modalidades de uso y asignación de material al personal

El uso y la asignación de material al personal del titular de la licencia de servicios de seguridad privada con armas, estará sujeto a los siguientes límites:

- a) Los materiales controlados solamente podrán emplearse durante la realización de las funciones propias del servicio de seguridad que se preste o en el marco de la práctica y capacitación de su personal;
- b) Los materiales controlados afectados a estos servicios solamente podrán ser utilizados por Personas Autorizadas. Si esta actividad se realiza en lugares públicos o de acceso público, solamente podrán ser utilizados por quienes tengan licencia de porte expedida por la Autoridad de Aplicación⁸⁷;
- c) Las armas de fuego afectadas a estos servicios únicamente podrán portarse en el ámbito físico y durante el lapso temporal del desempeño efectivo de la función que así lo requiera; y,
- d) Las armas de fuego y la munición deberá permanecer en el lugar de guarda de la prestadora de servicios de seguridad para terceros, y solo será retirado, previo adecuado registro, para la prestación del servicio por el personal autorizado, debiendo reintegrarse el material al establecimiento al término de la función.

Artículo 114: Remisión a la legislación sobre servicios de seguridad privada y vigilancia

Las disposiciones del presente capítulo regulan exclusivamente aquellos aspectos relativos al uso de materiales controlados por parte de los titulares de licencia de servicios de seguridad privada con armas de fuego, sin perjuicio del marco regulatorio general previsto para el desenvolvimiento de la seguridad privada.

CAPÍTULO 18: DEL REGISTRO DE ACTIVIDADES

Artículo 115: Definición y obligatoriedad de registro

El registro consiste en el asentamiento, por parte del titular de una licencia, de toda la información vinculada con la actividad autorizada y la remisión de dicha información a la Autoridad de Aplicación, para la conformación de la Base Nacional Informatizada.⁸⁸

Cada actividad comprendida en la licencia concedida deberá registrarse, excepto aquellas taxativamente excluidas por la Reglamentación.⁸⁹

Artículo 116: Términos generales de registro

El titular de una licencia expedida en los términos de la presente ley deberá registrar la siguiente información:

- a) Actividad o acto específico desarrollado;
- b) Persona física autorizada al desarrollo de la actividad;
- c) Los datos de individualización de cualquier otra persona que participe de la actividad; e,

- d) Información sobre el marcaje, tipo y cantidad de material controlado, involucrado en la actividad.

Los registros observarán las formalidades que especifique la Reglamentación, tanto en los aspectos que regulen el asentamiento de datos, así como la forma en que deberá remitirse esa información a la Autoridad de Aplicación.⁹⁰

Deberá archivarse la documentación respaldatoria de las operaciones efectuadas, de los sujetos intervinientes y de los materiales comprendidos por un término no menor de cinco años.⁹¹

SECCIÓN V DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y CUMPLIMIENTO

CAPÍTULO 1: AUTORIDAD DE APLICACIÓN

Artículo 117: Concepto de Autoridad de Aplicación²²

La Autoridad de Aplicación es el órgano centralizado nacional encargado de otorgar licencias y autorizaciones para realizar con materiales controlados las actividades susceptibles de autorización. Tendrá a su cargo la conformación de una Base Nacional Informatizada de datos referidos a los materiales, sujetos y actividades y tendrá competencia para la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

Artículo 118: Funciones y facultades de la Autoridad de Aplicación

La Autoridad de Aplicación tendrá a su cargo las siguientes funciones y facultades:

1. Registrar todos los materiales controlados, sujetos y actividades regulados por medio de la presente ley, conformando una Base Nacional Informatizada con todos los registros;
2. Otorgar licencias para desarrollar las actividades autorizadas por la presente ley, sin perjuicio de aquellas actividades que requieran un nivel de autorización superior;
3. Brindar a los fabricantes e importadores las pautas para el marcaje de las armas de fuego y munición;
4. Habilitar, de corresponder, las instalaciones en que se desarrollen las actividades autorizadas;
5. Fiscalizar que las actividades autorizadas se desarrollen conforme a los términos de la presente ley, y que no se realicen actividades no autorizadas;
6. Solicitar, recepcionar y procesar toda la información vinculada con el objeto de la presente;
7. Analizar y, de corresponder, comunicar a la autoridad competente los reportes de operaciones recibidas en los términos del artículo 16 inciso h);
8. Comunicar a las fuerzas de seguridad y policiales toda denuncia de extravío, hurto o robo de materiales controlados y todo pedido de secuestro dispuesto por autoridad competente;
9. Sustanciar los procedimientos aplicables ante el incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias;
10. Cobrar las tasas, multas y aranceles que correspondan;
11. Disponer las medidas precautorias previstas por la presente Ley;
12. Aplicar las sanciones previstas por la presente Ley;

13. Requerir, de oficio, el secuestro de los materiales de los titulares de licencia o permisos cuyo término hubiere vencido sin que mediare renovación⁹³;
14. Requerir el auxilio de la fuerza pública para el adecuado cumplimiento de sus funciones;
15. Almacenar armas de fuego, munición y materiales relacionados en sus depósitos;
16. Efectuar las pruebas exigidas por la presente Ley;
17. Efectuar la destrucción del material controlado cuando así lo determine la presente u otra Ley;
18. Recepcionar y evacuar todo requerimiento de información de otros órganos estatales vinculados con los materiales, sujetos y actividades reguladas por la presente Ley;
19. Facilitar la fiscalización ejercida por las instituciones estatales que tengan a su cargo, por medio de la presente u otra ley, tareas de supervisión de actividades que demanden el uso de materiales controlados;
20. Realizar campañas de regularización de las actividades comprendidas en la presente ley, de prevención de la violencia armada y de recolección de materiales controlados; y,
21. Realizar las demás tareas que la presente ley o la Reglamentación le asigne, incluyendo las enunciadas o derivadas de compromisos de orden internacional.⁹⁴

Artículo 119: Dependencia orgánica de la Autoridad de Aplicación

La Autoridad de Aplicación funcionará en la órbita institucional del organismo civil a cargo de la seguridad pública, sin perjuicio de la intervención de otros ámbitos del Estado para la regulación de ciertas actividades específicas que por su naturaleza así lo requiera.⁹⁵

Artículo 120: Delegaciones y agencias de la Autoridad de Aplicación

El organismo de aplicación ejercerá sus funciones directamente a través de sus propias delegaciones y, vía convenio, a través de agencias registrales a cargo de entidades públicas.⁹⁶ Las agencias registrales deberán remitir a la Autoridad de Aplicación la totalidad de los datos que receptaren para la conformación de la Base Nacional Informatizada prevista en el artículo 118 numeral 1.

Artículo 121: Financiamiento de la Autoridad de Aplicación

El funcionamiento de la Autoridad de Aplicación será garantizado con partidas presupuestarias públicas, sin perjuicio de otros recursos que se le asignen con el objeto de optimizar su funcionamiento, provenientes del cobro de aranceles, tasas y multas.

La Autoridad de Aplicación podrá cobrar tasas diferenciadas y progresivas conforme a la autorización o licencia que se otorgue, el tipo de actividad que se pretenda realizar y la cantidad y el tipo de materiales controlados, mediante los cuales se pretenda realizar la actividad.

Artículo 122: Incompatibilidades

Ningún funcionario de la Autoridad de Aplicación podrá desarrollar actividades lucrativas con materiales controlados.

Sin perjuicio del párrafo anterior, no podrán participar de la integración de los órganos de dirección de la Autoridad de Aplicación las personas que hayan desarrollado, en los dos años anteriores a asumir su cargo, actividades lucrativas con materiales controlados. Quienes hayan integrado los órganos de dirección de la Autoridad de Aplicación, quedarán inhabilitados por un período de dos años desde su alejamiento del cargo para el desarrollo de las referidas actividades.

En ningún caso podrán participar de la administración de los fondos de la Autoridad de Aplicación, personas físicas ni jurídicas privadas vinculadas a actividades lucrativas desarrolladas con los materiales o sujetos regulados en la presente ley.⁹⁷

CAPÍTULO 2: INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 123: Clasificación de las faltas

Según su carácter doloso o culposo, los antecedentes del que la hubiere cometido y su naturaleza, gravedad o peligro, las faltas se clasificarán en:

1. Leves, en caso de:
 - a) Incumplimientos meramente formales que no producen peligro para la seguridad pública, del infractor o de terceros;
 - b) Incumplimientos culposos; o,
 - c) Incumplimientos que no registraran antecedentes previos.

2. Graves, en caso de:
 - a) Incumplimientos consistentes en la entrega o transmisión de materiales comprendidos en la presente ley a quien no sea Persona Autorizada;
 - b) Acciones dolosas tendientes a sustraer el material del control de la Autoridad de Aplicación;
 - c) Incumplimientos reiterados; o,
 - d) Incumplimientos, aun culposos, que generan un peligro, riesgo cierto, o daño para la seguridad pública, del infractor o de terceros.

Artículo 124: Sanciones imputables

Toda infracción a las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de las sanciones penales que pudieran corresponder, será reprimida por la Autoridad de Aplicación, con las siguientes sanciones:

1. Apercibimiento administrativo formal;
2. Multa de (n) a (n) x 50 tratándose de personas físicas;
3. Multa de (n) x 10 a (n) x 10.000 en caso de personas jurídicas⁹⁸;
4. Clausura total o parcial del establecimiento autorizado entre TRES (3) DIAS a UN (1) AÑO;

5. Suspensión temporaria de la licencia concedida entre UN (1) MES y UN (1) AÑO para personas físicas autorizadas, y de TRES (3) DIAS a UN (1) AÑO en caso de personas jurídicas autorizadas;
6. Cancelación de la inscripción en el Registro o autorización concedida por un plazo de hasta 10 años;
7. Inhabilitación temporaria o permanente para ser Persona Autorizada en los términos de la presente ley; y,
8. Decomiso del material en infracción.

Artículo 125: Concurrencia de infracciones

En caso de concurrencia de dos o más infracciones, el límite máximo de los importes y de los términos de suspensión y clausura, se elevarán al doble.

La percepción de las multas se hará efectiva por la Autoridad de Aplicación y, en el caso del cobro judicial, será de aplicación el procedimiento de ejecución fiscal, resultando título suficiente el certificado de deuda expedido por la autoridad competente.

Artículo 126: Aplicación de las sanciones

Las sanciones establecidas en los artículos 123 y 124 se graduarán de acuerdo con su carácter doloso o culposo, gravedad, peligro o daño causado por la infracción y se tendrá en cuenta, además, las sanciones anteriores si las hubiere, la capacidad económica del infractor, la importancia de su actividad y su comportamiento administrativo. Podrán aplicarse en forma acumulativa.

Las faltas leves serán sancionadas con apercibimiento, multa y decomiso.

Las faltas graves serán sancionadas con multa, clausura, suspensión, cancelación, inhabilitación o decomiso.

Artículo 127: Prescripción para sancionar

La acción para sancionar las infracciones prescribe a los DOS (2) AÑOS de consumada la falta, a contar del día que se cometió, o en que cesó de cometerse, si fuera de ejecución continua. El inicio de la instrucción de las actuaciones dirigidas a la comprobación de la falta, o la comisión de una nueva infracción, tienen efectos interruptivos.

Las sanciones prescriben a los TRES (3) AÑOS contados de la resolución firme que las impuso.

Artículo 128: Reincidencia

Habrá reincidencia cuando se cometiere una nueva infracción dentro de los plazos dispuestos para la prescripción de la última sanción aplicada.

En caso de reincidencia los mínimos y máximos de las sanciones previstas en los incisos 2, 3, 4, y 5 del artículo 124 se duplicarán. Sin perjuicio de ello, a partir de la segunda reincidencia se podrá disponer la cancelación definitiva de la autorización otorgada.

CAPÍTULO 3: PROCEDIMIENTO Y MEDIDAS PRECAUTORIAS

Artículo 129: Comprobación de las infracciones

Las infracciones serán comprobadas mediante sumario instruido por la Autoridad de Aplicación, aplicándose a esos efectos, como a los efectos recursivos, la Ley de Procedimientos Administrativos⁹⁹.

Artículo 130: Medidas preventivas

La Autoridad de Aplicación podrá disponer preventivamente y hasta que se dicte resolución definitiva, las siguientes medidas:

1. Secuestro del material en infracción;
2. Suspensión provisional de la licencia concedida;
3. Clausura provisional del establecimiento del presunto infractor, la que deberá fundarse en razones de seguridad o para evitar la comisión de nuevas infracciones, y no podrá exceder de TRES (3) meses; y
4. Decomiso y destrucción del material, basado en urgentes razones de necesidad o seguridad, mediante acto administrativo fundado.

CAPÍTULO 4: CONTROL PARLAMENTARIO

Artículo 131: Informe del Poder Ejecutivo al Parlamento

El Poder Ejecutivo, deberá enviar anualmente al Parlamento, un informe que contendrá:

1. Cantidad total de fábricas de armas existentes en el país y de las nuevas licencias de fabricación otorgadas durante el último ejercicio;
2. Cantidad total de materiales controlados fabricados en el país durante el último ejercicio discriminados por tipo, especificándose aquellos orientados al mercado interno y tipo y cantidad de material exportado, especificándose país de destino, asimismo valores involucrados para ambos supuestos;
3. Cantidad total de materiales controlados importados durante el último ejercicio discriminados por tipo, especificándose país de origen, así como valores involucrados;
4. Cantidad total de Personas Autorizadas existentes en el país y de licencias concedidas conforme al tipo de actividad, indicándose las otorgadas durante el último ejercicio;
5. Adquisiciones de las fuerzas de seguridad durante el último ejercicio discriminadas por tipo y cantidad de materiales controlados y valores involucrados;
6. Cantidad total de heridos y muertos por armas de fuego durante el último ejercicio, especificándose las particularidades siguientes:
 - a) Hechos producidos en el marco de un enfrentamiento con las fuerzas de seguridad;
 - b) Hechos producidos en concurrencia con otro delito;
 - c) Hechos producidos entre vecinos o conocidos;
 - d) Hechos producidos entre miembros de una familia;
 - e) Hechos producidos con armas de fuego poseídas legítimamente por el autor;
 - f) Hechos producidos con armas de fuego poseídas por empresas de seguridad privada; y,

- g) Hechos producidos con armas de fuego poseídas ilegítimamente por el autor, indicándose si la misma había sido objeto de denuncia de robo, hurto o extravío por parte de titular autorizado o si el arma no se hubiere registrado en el país.
7. Estimación de costos del sistema de salud ocasionado por la atención a heridos por armas de fuego, y todo otro costo mensurable¹⁰⁰;
 8. Resultado de las campañas de regularización y recolección si se hubieren implementado en el último ejercicio.
 9. Sanciones aplicadas por violaciones a la presente Ley, discriminadas por tipo de falta y sanción efectivamente aplicada.
 10. Material decomisado a particulares, indicándose su tipo, y falta que determinó su decomiso;
 11. Material entregado por particulares para su destrucción en los términos del artículo 18 inciso d);
 12. Material declarado excedente durante el último ejercicio, discriminado por tipo, cantidad e institución a la que pertenecía; y,
 13. Material efectivamente destruido durante el último período, discriminado por tipo y cantidad y causa de destrucción.

Artículo 132: Evaluación parlamentaria de política de armas de fuego

Sobre la base del informe recibido, el Parlamento¹⁰¹ elaborará una evaluación de las políticas de control de armas de fuego y reducción de existencias, en la que efectuará un análisis de las políticas fijadas en la materia, del desempeño de los organismos de aplicación, del impacto del uso de las armas de fuego en la producción de muertes, heridas y de la utilización de estos materiales para la comisión de delitos, asimismo la efectiva observancia de los criterios contenidos en el artículo 46 sobre transferencias internacionales, efectuando las recomendaciones que estime pertinentes. Dicha evaluación será pública y puesta a disposición de la ciudadanía.

SECCIÓN VI DE LA REDUCCIÓN, RECOLECCIÓN Y DESTRUCCIÓN

CAPÍTULO 1: REDUCCIÓN DE EXCEDENTES ¹⁰²

Artículo 133: Definición de excedente

Por excedente se entiende toda arma de fuego, munición o material relacionado en poder de una institución estatal, sea o no de seguridad o defensa, que no responda a una necesidad actual o futura de las funciones a su cargo, o que no guarde relación de correspondencia con los fines y restantes medios disponibles, o cuya acumulación pueda generar riesgos para la seguridad interna e internacional o implique obstáculos técnicos, económicos y ecológicos al desarrollo pacífico.

Artículo 134: Evaluación y exámenes para determinar excedentes

Toda institución estatal que posea materiales controlados debe evaluar periódicamente la existencia de excedentes de esos materiales.

Para tal evaluación, se deberá:

1. Asegurar la observación de los principios de justificación y concreción, correspondencia y no recirculación, en los términos de los incisos f), g), y k) del artículo 3; y,
2. Tener en cuenta los siguientes indicadores:
 - a) La situación de seguridad interna y amenazas a la defensa nacional;
 - b) Los compromisos internacionales contraídos, incluidas las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz;
 - c) Modernización de las existencias de materiales controlados, o adquisición de nuevo material
 - d) Los materiales controlados que se encuentren en desuso por su antigüedad o falta de adecuación a las necesidades operativas actuales.

Artículo 135: Competencia

Serán competentes para declarar excedentes, en los términos que fije la reglamentación:

- a) La Autoridad de Aplicación;
- b) Las Instituciones Estatales de Seguridad y Defensa y cualquier otro ente estatal que posea armas de fuego; o,
- c) El Gobierno, a propuesta de un órgano o una comisión interministerial que se deberá componer en los términos del artículo 48.

Artículo 136: Destrucción de excedentes

El material declarado como excedente se destruirá, de conformidad con los artículos 143 y 144.

CAPÍTULO 2: RECOLECCIÓN DE ARMAS

Artículo 137: Definición

Se entiende por recolección la recepción de materiales controlados entregados voluntariamente por sus poseedores a los efectos de su posterior destrucción.

Artículo 138: Procedimiento de recolección

La Autoridad de Aplicación está facultada a implementar campañas de recolección¹⁰³ de materiales controlados mediante el establecimiento de incentivos tendientes a concretar la entrega voluntaria de tales materiales.¹⁰⁴

Una vez entregado el material, se deberá proceder a la destrucción del material entregado, de conformidad con los artículos 143 y 144.

CAPÍTULO 3: MATERIALES SECUESTRADOS

Artículo 139: Deber de informar sobre secuestro de material

Los poderes judiciales, las fuerzas de seguridad y demás organismos competentes que en el ejercicio de sus funciones procedan al secuestro de materiales controlados deberán, dentro de los 10 (diez) días hábiles de producido, informar a la Autoridad de Aplicación:

- a) Lugar y fecha del secuestro y descripción sumaria de las circunstancias;
- b) Tipo de material y marcaje;
- c) Autoridad judicial o administrativa interviniente, carátula, número de la causa y datos de las personas involucradas; y,
- d) Depósito al que se remitieron los materiales, indicándose la autoridad responsable del mismo.

Artículo 140: Depósito de material secuestrado

Los materiales indicados en el artículo anterior deberán ser depositados en los lugares y bajo las condiciones de seguridad que fije la reglamentación.

Artículo 141: Entrega de material secuestrado

Cuando el material secuestrado se hallare debidamente registrado, y siempre que ello resultare procedente, la autoridad judicial o administrativa que intervenga podrá hacer entrega del mismo a su titular. Tal decisión deberá ser informada a la Autoridad de Aplicación.

Artículo 142: Decomiso de material secuestrado

Cuando en virtud de sentencia judicial o resolución administrativa firme se hubiere dispuesto el decomiso de los materiales controlados, se deberá proceder a su destrucción.

La resolución que hubiere dispuesto el decomiso deberá comunicarse a la Autoridad de Aplicación dentro de las cuarenta y ocho horas de haber quedado firme.

CAPÍTULO 4: DESTRUCCIÓN DE MATERIALES CONTROLADOS

Artículo 143: Definición y términos generales de destrucción

Se entiende por destrucción de armas de fuego, munición y materiales relacionados, su inutilización total y permanente.

Es competencia de la Autoridad de Aplicación la intervención en la destrucción de armas de fuego, munición y materiales relacionados, debiendo registrarse la destrucción concretada.

Artículo 144: Circunstancias que determinan la destrucción

Se deberá proceder, en función del principio de no recirculación, a la destrucción de las armas de fuego, munición y materiales relacionados cuando no exista necesidad objetiva, justificable y razonable de que tales materiales se preserven.

En todos los casos deberá destruirse el siguiente material:

- a) El de uso prohibido;
- b) El material no apto para ser utilizado conforme a sus normales prestaciones, no susceptible de reparación;
- c) El decomisado;
- d) El declarado excedente; y
- e) El entregado voluntariamente para su destrucción.

SECCIÓN VII DE LA REGULARIZACIÓN DE LAS EXISTENCIAS¹⁰⁵

Artículo 145: Definición

Se entiende por regularización al adecuado registro de materiales controlados fuera del control estatal y al otorgamiento de la licencia respectiva a quien poseía materiales sin la debida autorización.

La Autoridad de Aplicación está facultada a implementar campañas de regularización de materiales controlados mediante el establecimiento de incentivos.

Artículo 146: Excepciones

No podrán regularizarse las armas de fuego, munición o materiales relacionados, cuando:

- a) El material fuere de uso prohibido o de uso exclusivo de las instituciones estatales de seguridad y defensa;
- b) Se hubieren iniciado actuaciones administrativas o judiciales en relación a la irregular posesión del material controlado; o,
- c) El material correspondiere a una persona autorizada que hubiere efectuado la denuncia de su pérdida, robo o hurto.

SECCIÓN VIII DISPOSICIONES FINALES¹⁰⁶

CAPÍTULO ÚNICO: LEGISLACIONES CONEXAS

Artículo 147: Disposiciones penales

Incorpórase como artículos (xx1) a (xx19) del Código Penal, los siguientes:

1. “*Artículo xx1: Fabricación ilícita.* El que fabricare armas de fuego, munición o efectuare la recarga de ésta, sin la debida autorización, será reprimido con prisión de (x) a (x). Si el fabricante hiciere de la fabricación ilegal de armas de fuego o munición una actividad habitual, la pena se incrementará en la mitad del mínimo y del máximo.”
2. “*Artículo xx2: Acopio ilícito.* El acopio de armas de fuego, piezas de éstas o municiones, o la tenencia de instrumentos para producirlas, sin la debida autorización, será reprimido con prisión de (x) a (x).”
3. “*Artículo xx3: Omisión, adulteración y supresión de marcaje.* Será reprimido con prisión de (x) a (x) e inhabilitación especial por el doble del tiempo de la condena el que, contando con la debida autorización legal para fabricar o importar armas de fuego o munición, omitiere su marcaje conforme a la normativa vigente, o asignare a DOS (2) o más armas de fuego o lotes de munición, idénticos números o grabados.

En la misma pena incurrirá el que adulterare o suprimiere el número o el grabado de un arma de fuego o cartucho de munición.”

4. “*Artículo xx4: Almacenaje ilícito.* El que almacenare armas de fuego, munición o materiales relacionados, sin la debida autorización legal, será reprimido con prisión de (x) a (x) y multa de (n) a (n).”
5. “*Artículo xx5: Transporte ilícito.* El que transportare armas de fuego, munición o materiales relacionados, sin la debida autorización legal, será reprimido con prisión de (x) a (x) y multa de (n) a (n).”
6. “*Artículo xx6: Tráfico ilícito internacional.* La transferencia internacional de armas de fuego, munición o materiales relacionados, sin la debida autorización legal, será reprimida con prisión de (x) a (x) y multa de (n) a (n).

Si el traficante hiciere de la transferencia internacional ilegal de armas de fuego, munición o materiales relacionados una actividad habitual, la pena se incrementará en la mitad del mínimo y del máximo.

Se aplicará la misma pena del párrafo anterior si la transferencia internacional ilegal hubiere supuesto, directa o indirectamente, la contravención de embargos de armas decretados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el quebranto de la paz internacional o regional, el incumplimiento de las prohibiciones de agresión e

intervención, el cometimiento de actos de genocidio o terrorismo o de crímenes de guerra o de lesa humanidad, o el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones fundamentales del derecho internacional humanitario.”

7. “*Artículo xx7: Venta doméstica ilícita.* El que realizare ventas domésticas de armas de fuego, munición o materiales relacionados, sin la debida autorización, será reprimido con prisión de (x) a (x) y multa de (n) a (n).”

“Si el autor fuere titular de licencia de comercio doméstico de tales materiales, se le aplicará además inhabilitación especial por el doble del tiempo de la condena.”

8. “*Artículo xx8: Tenencia ilegal.* El que posea armas de fuego, municiones o materiales relacionados, sin la debida autorización legal, será reprimido con prisión de (x) a (x) y multa de (n) a (n).

Se considera como tenencia ilegal la colección de armas de fuego, munición y materiales relacionados, sin la debida autorización.”

9. “*Artículo xx9: Porte ilegal.* El que porte armas de fuego, sin la debida autorización legal, será reprimido con prisión de (x) a (x).

Si el portador de las armas de fuego a las cuales se refiere el párrafo anterior, fuere tenedor autorizado del arma de que se trate, la escala penal correspondiente se reducirá en un tercio del mínimo y del máximo.

En los dos casos precedentes, se impondrá, además, inhabilitación especial por el doble del tiempo de la condena.”

10. “*Artículo xx10: Abuso de armas.* Será reprimido con prisión de (x) a (x), e inhabilitación especial por el doble del tiempo de la condena, el que disparare un arma de fuego, poniendo en peligro la seguridad común.”

11. “*Artículo xx11: Introducción y salida fronteriza ilícita.* El que cruce por la jurisdicción aduanera del país con armas de fuego, municiones o materiales relacionados, sin la debida autorización legal, será, salvo que constituya y deba sancionarse como tráfico ilícito internacional, reprimido con prisión de (x) a (x) y multa de (n) a (n).”

12. “*Artículo xx12: Reparación ilícita.* Será reprimido con prisión de (x) a (x) y multa de (n) a (n) el que, sin la debida autorización legal, repare, modifique o acondicione armas de fuego, municiones o materiales relacionados”

13. “*Artículo xx13: Administración ilegal de cotos de caza.* Será reprimido con prisión de (x) a (x) y multa de (n) a (n) el que, sin la debida autorización legal, organice o desarrolle actividades de caza deportiva para Personas no Autorizadas.”

14. “*Artículo xx14: Instrucción ilegal de tiro.* Será reprimido con prisión de (x) a (x) y multa de (n) a (n) el que, sin la debida autorización legal, brindare instrucción, capacitación o perfeccionamiento en el manejo de armas de fuego.

En la misma pena incurrirá el instructor, debidamente habilitado, que certificare de manera fraudulenta la idoneidad de terceros para el uso de armas de fuego.”

15. “*Artículo xx15: Prestación ilícita de servicios de seguridad y vigilancia con armas de fuego.* Será reprimido con prisión de (x) a (x) y multa de (n) a (n) el que, sin la debida autorización legal, adquiera y utilice armas de fuego, munición o materiales relacionados para la prestación de servicios de seguridad y vigilancia para terceros.”

16. “*Artículo xx16: Entrega ilícita.* Salvo que el acto constituya un delito y deba sancionarse según alguno de los artículos (xx1) a (xx16), será reprimido con prisión de (x) a (x) años el que, por cualquier título, entregare un arma de fuego, munición o material relacionado a quien no acreditare su condición de Persona Autorizada.”

17. “*Artículo xx17: Incremento de pena para entregas ilícitas.* Las penas se incrementarán, para cualquiera de los actos ilícitos de los artículos (xx1) a (xx17) que supongan la entrega de armas, en la mitad del mínimo y del máximo si el arma fuera entregada a un menor de edad o a una persona que tuviere antecedentes penales que le impidieran obtener la calidad de persona autorizada para la tenencia de armas o si el autor hiciera de la provisión ilegal de armas de fuego una actividad habitual.

Si el autor de cualquiera de las conductas contempladas en el párrafo anterior contare con autorización para la realización de actividades comerciales con armas de fuego, munición o materiales relacionados, se le impondrá, además, inhabilitación especial absoluta y perpetua, y multa de (n) a (n).”

18. “*Artículo xx18: Agravante por uso de arma de fuego.* Cuando alguno de los delitos previstos en este Código se cometiera con violencia o intimidación contra las personas mediante el empleo de un arma de fuego, la escala penal prevista para el delito de que se trate se elevará en un tercio en su mínimo y en su máximo.”

Artículo 148: Disposiciones aduaneras¹⁰⁷

Incorpórase como artículo (xx) del Código Aduanero, el siguiente:

“*Artículo xx: Contrabando de armas de fuego.* Se impondrá prisión de (x) a (x), en cualquiera de los supuestos previstos en el artículo (xx)¹⁰⁸, cuando se tratare de armas de fuego, municiones, sus partes y componentes y el instrumental para producirlos.”

Artículo 149: Violencia familiar

Incorpórase como artículo xx de la ley de Violencia Familiar, el siguiente:

“*Artículo xx: [...].* Al tomar conocimiento de los hechos motivo de la denuncia, el juez dispondrá: librar un oficio a la Autoridad de Aplicación de la Ley de Armas de Fuego, Munición y Materiales

Relacionados, poniendo en conocimiento de dicho organismo los antecedentes de la denuncia, y requiriendo que se informe al tribunal si el denunciado es Persona Autorizada para operar con armas de fuego, las armas de que disponga y su lugar de guarda.

Sin perjuicio de las medidas que el referido organismo de control de armas pudiere disponer, el juez interviniente podrá disponer el secuestro preventivo de las armas y municiones que posea el denunciado.”

Artículo 150: Derecho sucesorio

Incorpórase como artículo (xx) del Código de Procedimientos [en materia sucesoria] el siguiente:

“*Artículo xx: [...].* Abierto el juicio sucesorio, el juez interviniente dispondrá: librar un oficio a la Autoridad de Aplicación de la Ley de Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados, poniendo en conocimiento el fallecimiento del causante, requiriendo que se informe al tribunal si el causante es persona autorizada para operar con armas de fuego, las armas de que disponía y su lugar de guarda.

Artículo 151: Quiebras

Incorpórase como artículo (xx) de la Ley de Quiebras/Fallidos, el siguiente:

“*Artículo xx: [Facultades del Liquidador].* Cuando el fallido fuere una persona autorizada a operar con armas de fuego o municiones, el funcionario a cargo de la quiebra deberá comunicar, a la Autoridad de Aplicación de la Ley de Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados, la quiebra decretada y tomar los recaudos para que la realización de los bienes se ajuste en lo relativo a las armas de fuego, munición y materiales relacionados, a las previsiones de la referida ley.

Artículo 152: Sociedades [liquidación]

Incorpórase como artículo (xx) de la Ley de Sociedades, el siguiente:

“*Artículo xx: [Facultades del Liquidador].* El funcionario a cargo de la liquidación de la sociedad que sea persona autorizada a operar con armas de fuego y municiones, deberá comunicar, a la Autoridad de Aplicación de la Ley de Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados, el proceso de liquidación en trámite y concretar la disposición de esos materiales dentro de las alternativas previstas en la referida ley.

Artículo 153: Fuerzas policiales y de seguridad

Incorpórase como artículo (xx) de la ley que regula el funcionamiento de las fuerzas policiales, de seguridad y penitenciarias, el siguiente:

“*Artículo xxx [Funciones ...].*

Sin perjuicio del control y registro interno que la fuerza lleve de sus armas de fuego, munición y materiales relacionados, dichos objetos deberán encontrarse debidamente registrados en la

Autoridad de Aplicación de la Ley de Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados, así como el personal de la fuerza designado usuario autorizado de esos materiales.

Sin perjuicio de los recaudos adicionales que puedan disponerse, los depósitos de armas de fuego, munición y materiales relacionados de la fuerza deberán cumplir como mínimo con las previsiones previstas en [el artículo 33 de] la Ley de Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados.

Periódicamente deberá realizarse, en los términos [del artículo 134] de la Ley de Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados, una evaluación de las existencias de armas y municiones y del mantenimiento de sus condiciones de seguridad y funcionamiento, y su correspondencia con las necesidades de servicio, a los fines de determinar los excedentes susceptibles de destrucción.

Artículo 154: Salud

Incorpórase como artículo (xx) de la ... , el siguiente:

“Artículo xx: [Denuncia de circunstancias] Los profesionales de la salud con título habilitante estarán obligados a denunciar a la autoridad correspondiente la atención de pacientes con heridas producidas por el impacto de proyectiles de armas de fuego.”

Artículo 155: Leyes tributarias ¹⁰⁹

“Artículo x1: [...]. Establécese un impuesto cuya alícuota será del (n) % del monto de la operación, que se aplicará sobre la venta de armas de fuego, munición y materiales relacionados.

El impuesto será ingresado por quien realice la venta y se determinará sobre el importe neto de la venta realizada, previa deducción de los restantes impuestos que graven la operación.”

“Artículo x2: [...]. Estarán exentos del gravamen las ventas realizadas a instituciones de defensa, seguridad y penitenciarias del Estado Nacional, provincial y municipal.”

NOTAS Y FUENTES

NOTAS

¹ Por armas pequeñas y ligeras se entiende, principalmente, las armas de fuego que pueden ser portadas y/o usadas por una persona sin ayuda mecánica, así como sus municiones. Existen definiciones por criterios técnicos de tales armas, pero indistintamente de esos criterios, hay características o razones que hacen de las armas pequeñas y ligeras, una preocupación política, societal y policial: son de fácil acceso, por ser relativamente baratas; de fácil transporte, por ser altamente portátiles; de fácil uso, ya que requieren capacitación mínima; de fácil disimulación, por su tamaño; son duraderas, entre otros por ser de fácil reparación; sirven como “medio de pago”, muchas veces en circunstancias criminales; y, finalmente, tienen múltiples usuarios, tanto civiles como públicos (cazadores, deportistas, empresas de seguridad, militares, policías, etc.).

² Naturalmente, existen armas en estado ilegal que *sí* pueden tener uso y presencia justificadas, en términos objetivos; esas armas deberán legalizarse, antes que destruirse, mediante programas o medidas de regularización. No obstante, habitualmente son comparativamente pocas las armas en estado ilegal, que realmente corresponden a usos justificados.

³ Por ejemplo, el Programa de Acción 2001 de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Contempla como medida a nivel nacional, en los parágrafos 2 y 3 de la Sección II, que se establezcan, donde no exista, leyes, reglamentos y procedimientos administrativos dirigidos a controlar la fabricación y las transferencias internacionales; y que debe aprobar y aplicarse, en los Estados que no lo hayan hecho todavía, las medidas legislativas o de otra índole que permitan tipificar ciertas actividades relacionadas con el tráfico ilícito.

⁴ Aunque sea un truismo, vale reforzar este punto referente a que legislar, debe hacerse cuando existe un conflicto de intereses en la sociedad, de cierta envergadura y durabilidad, que no se puede resolver sin la intervención del Estado. Debe tenerse claro, desde el Estado, que existe un problema cuya solución excede a las facultades y capacidades de los particulares y que no se puede atender ad hoc. Por lo tanto, sin compartir el entendimiento que la presencia de armas de fuego y el uso indebido de ellas, en la actualidad constituyen un problema para una Sociedad y un Estado, es difícil comprender porqué es necesario legislar en la materia.

⁵ La versión clásica de esta función normativa suele expresarse y puede sintetizarse en la siguiente pregunta, muy frecuente en el debate sobre armas: ¿Tener un arma es un derecho o casi una obligación, cuando se percibe tanta inseguridad por los particulares, o es un privilegio que se otorga con excepcionalidad mediante la acreditación de circunstancias objetivas?

⁶ Las instituciones y agencias estatales encargadas de brindar justicia y seguridad precisan de un régimen jurídico sobre las armas de fuego y sus municiones, que les ayude a cambiar el actual panorama de inseguridad, percibida y/o real. No cabe duda de que cada reforma del sector seguridad, así como del sector justicia, se verá frustrada sin una correcta regulación de las armas de fuego y sus municiones.

⁷ Evidentemente, la ratificación es parte de esa “comunicación”, pero también lo puede ser la implementación de los compromisos internacionales, a nivel de legislación o mediante otras medidas. Igualmente importante es establecer, e introducir en las legislaciones de armas, mecanismos continuos de cooperación internacional, así como emprender revisiones de las legislaciones nacionales a efectos de armonizar las disposiciones jurídicas de relevancia para el control fronterizo, entre otros.

⁸ Y no por otras razones.

⁹ La locución “régimen jurídico” señala que las leyes de armas comprenden disposiciones de distintas ramas del derecho:

1. Disposiciones administrativas; predominan, ya que la estructura básica es de: solicitud y posible otorgamiento de autorización, desarrollo de actividad y cumplimiento de obligaciones, y término – ipso facto o ipso iure – de la autorización.
2. Disposiciones orgánicas; se suele crear un ente específico encargado de velar por el cumplimiento de la ley.
3. Disposiciones civiles; se irrumpe en la actividad económica por considerar que el material controlado no son objetos (plenamente) fungibles, quedando toda disposición o enajenación – compra, venta, transporte, almacenaje, herencia, reparación y destrucción – sujeta a procedimientos especiales.
4. Disposiciones penales; se tipifican delitos y establecen sus correspondientes sanciones penales (en la misma ley de armas, o en el Código Penal).

¹⁰ Es básico y central que el sistema de control sea nacional y centralizado, ya que un sistema atomizado dentro de las distintas divisiones administrativas de un Estado será de casi imposible efectiva instrumentación (los usuarios buscarían las jurisdicciones con las regulaciones o controles más permisivos y luego podrían desplazarse libremente dentro del Estado).

¹¹ Existen dos principales tipos de leyes de armas o “tradiciones” legislativas en la regulación sobre armas: “anglosajona” u “holista” respectivamente.

1. Regular la fabricación y las transferencias internacionales en una ley, mientras el comercio doméstico y la tenencia civil en otra ley. Esta “tradicción” es común en países productores, como por ejemplo EE.UU., Suecia y Gran Bretaña; también el Estatuto de Desarme de Brasil tiene como objeto principalmente lo que concierne el uso, porte, tenencia y comercio doméstico. Se denomina “tradicción anglosajona”, ya que los muy divulgados términos “war material act” y “national firearms law”, corresponden a esa división: de fabricación y transferencias internacionales en un “war material act”, mientras comercio doméstico y uso civil en un “national firearms law”.
2. Regular, en una misma ley, todas las actividades con o en relación a armas de fuego, munición y materiales relacionados. Esta “tradicción holista” o integral es muy frecuente en América Latina, y emblemáticos son algunas de las legislaciones de armas de fechas recientes, como las de Paraguay (2002) y Nicaragua (2005). La Ley Marco del Parlatino se inserta en esta tradición “holista”.

¹² Con ello, se enuncia el carácter prohibitivo del sistema.

¹³ Si bien debe respetarse el criterio que cada país pueda definir, en torno al alcance de la regulación en la ley general de los armamentos y actividades de las fuerzas armadas, es conveniente encontrar una formulación que establezca que al menos algunos de los aspectos regulados por esta ley serán de aplicación a ellas (armas prohibidas, necesidad de registro de algunos armamentos, condiciones de almacenaje, etc.). Véase artículo 15.

¹⁴ El carácter de excepcionalidad tiene distintas expresiones, la máxima de ellas en América Latina quizás se encuentre en Colombia. De acuerdo al régimen jurídico de Colombia en la materia, y según la jurisprudencia fijada por la Corte Constitucional de Colombia, al pronunciarse sobre el monopolio de la fuerza y el uso de armas por civiles, la titularidad de armas de fuego no es permitida para Particulares; la posesión por ellos es únicamente una concesión del Estado.

Sin embargo, la presente Ley Marco no ha introducido este modelo, por suponer una reorganización y reconceptualización normativa de tal envergadura, en cuanto a la regulación de las armas de fuego, que ello superaría el mandato y recursos del actual proceso de Ley Marco. Ello no quita que el modelo de Colombia pueda aplicarse juntamente con las disposiciones de la Ley Marco en la medida que sean compatibles con tal modelo.

¹⁵ Ello implica que será necesario constatar, para otorgar una autorización, correspondencia entre: el tipo y la cantidad de armas y munición con las que se pretende desarrollar la actividad solicitada; la naturaleza de la actividad solicitada; y la necesidad o el motivo que se alega en la solicitud para desarrollar la actividad.

¹⁶ Si bien es un principio de todo el sistema legal, se enuncia el principio de universalidad para asegurar su plena observación en una materia jurídica cuya aplicación puede crear sensibilidades. Se han registrado casos de otorgamiento diferenciados en razón de la persona, su función o cargo (ministro, jueces, empresarios), sin existencia de razones objetivas basadas en pertenencia a fuerzas de seguridad. Ello conspira contra la efectiva puesta en marcha de políticas de control de armas y desarme.

¹⁷ Para facilitar la comprensión y homologar la adopción de esta Ley Marco, se ha tomado como referencia lo ya expuesto en diversos instrumentos nacionales y regionales. De este modo, se han utilizado distintas definiciones ya aceptadas en instrumentos como la CIFTA, la Decisión 552 de la Comunidad Andina, el Manual de Identificación y Rastreo de Armas de Fuego del Registro de Argentina, y las legislaciones de armas de fuego de Brasil, Argentina, Colombia, Chile, Nicaragua, entre otras.

Igualmente cabe aclarar que la Ley Marco, según la decisión del Parlatino, no abarcaría explosivos, ni tampoco las armas nucleares, biológicas o químicas (por lo que, por ejemplo, tampoco se contemplan como prohibidas en la clasificación).

¹⁸ Tales como: miras infrarrojas, miras láser, miras telescópicas y silenciadores.

¹⁹ Son criterios para clasificar a ciertas armas de fuego y munición como prohibidas:

1. Su excesivo poderío de daño o el efecto indiscriminado que su empleo provoque.
2. Su carácter de ilegalidad o irregularidad.

²⁰ Son criterios para restringir el uso de ciertos tipos de armas de fuego, munición y materiales relacionados al ámbito exclusivo de las Instituciones Estatales de Defensa y Seguridad:

1. El alto poder de fuego de las armas de fuego, el que se define de acuerdo a:
 - a) La energía desarrollada por la munición al momento del disparo, determinante de su poder de impacto, penetración y destrucción;
 - b) El alcance efectivo, determinado por la distancia máxima en la que el proyectil disparado conserva suficiente energía para producir daño; y,
 - c) La cadencia de tiro del arma determinada por su mecanismo de disparo (por ejemplo: automático, semiautomático).
2. Las características propias de la munición que pueden aumentar su poder destructivo (por ejemplo: si el proyectil es o no de naturaleza explosiva).

-
3. Las características del material relacionado que pueden aumentar el poder destructivo de las armas de fuego, incluyendo la mejora de la precisión al emplearlas.

²¹ Son criterios para clasificar a las armas de fuego como permitidas para uso de particulares, el mecanismo de disparo, salvo en caso de armas largas de ánima rayada, que se clasifican por su calibre.

De tal manera se pretende evitar la adquisición por parte de civiles de versiones semiautomáticas de fusiles de asalto de uso exclusivo de las Instituciones Estatales de Seguridad, por ejemplo, versiones civiles del fusil M-16, AK-47, G-3, Galil, etc. También se ha determinado esta clasificación para armas cortas de calibre igual o superior a .50 AE, que es de alto poder destructivo y que en ningún caso está justificado su uso para defensa personal, tiro deportivo o seguridad privada.

²² Munición “dum-dum”.

²³ La Reglamentación debe observar los desarrollos que al respecto se den en marco del Derecho Internacional Humanitario, así como las prohibiciones que sigan de otros compromisos de orden internacional.

²⁴ Según la Corte Internacional de la Haya, se entiende que la prohibición del *uso* de ciertas armas de fuego y munición que establece el Derecho Internacional Humanitario además, por vía consuetudinaria, prohíbe su fabricación, transferencia internacional, comercialización, transporte o almacenaje. Ya que es obligación *hacer respetar* el DIH y no solamente cumplirlo (ver arts. 3 en los respectivos Convenios de Ginebra del 1949), no se puede desarrollar actividades que contribuyan a la posterior violación del DIH (es decir, uso de tales armas y munición prohibidas).

²⁵ Entre otros: lapiceras, bastones, encendedores o relojes.

²⁶ Comprende: ofensivas, defensivas, ofensivas-defensivas y no letales, es decir con gases irritantes, de estruendo o encandiladoras.

²⁷ Los criterios establecidos en el presente capítulo han sido desarrollados a partir del Proyecto Borrador de Legislación Modelo Sobre Marcaje y Rastreo elaborado por el Grupo de Expertos de la CIFTA-CICAD (OEA).

²⁸ Dada las pequeñas dimensiones del marcaje, evidentemente los datos requeridos en el presente artículo no van a estar completamente desarrollados en la marca, por ello se habla de que la grabación deberá “comprender” la información enunciada. Ello significa que de los símbolos alfanuméricos que la integren y en base a las pautas de marcaje brindadas por la Autoridad de Aplicación, tales datos podrán extraerse del sintético marcaje grabado.

²⁹ Se recomienda que los marcajes efectuados se informen a INTERPOL.

Referente al suministro de marcaje por la Autoridad de Aplicación, debe observarse que si bien el fabricante será quien determine el número a asignar a cada material, las pautas para introducir dicho marcaje serán aportadas por la Autoridad de Aplicación, para asegurar que se cumplan con todos los componentes del artículo, y para evitar duplicaciones

³⁰ Igualmente se recomienda informar sobre el marcaje de munición al INTERPOL.

³¹ Los límites establecidos en la Reglamentación deberán orientarse por su destinatario. Por ejemplo, los lotes destinados a Instituciones Estatales de Defensa y Seguridad deberán ser individuales y no podrán superar las 10.000 unidades de munición. Los lotes de munición destinados para otros usuarios, deberán ser inferiores.

³² En cuanto a la tenencia, por ejemplo, algunos países lo permiten a partir de los 18, otros a los 21 y los más restrictivos, como Brasil, sólo permiten licenciarse a los mayores de 25 años.

³³ Otro criterio recomendable, es que solo puedan certificar aptitud, profesionales previamente habilitados por la autoridad de aplicación.

³⁴ Idem nota anterior.

³⁵ Ello implica: conocimiento de la regulación de la actividad a desarrollar, facultades, límites, prohibiciones, régimen de infracciones, límites en la legítima defensa, mecanismos de transferencia, etc.

³⁶ De ser necesario conforme el derecho interno de cada país, restringir el requisito a la inexistencia de delitos dolosos o culposos exclusivamente con los materiales controlados.

Igualmente puede ser aconsejable – y particularmente referente a ciertos tipos de actividades – ampliar la investigación para terceros países, a efectos de asegurarse de que el o la solicitante no tiene historial criminal en otros países. Tal investigación ampliada se sugiere también para los integrantes del directorio de personas jurídicas, y es de especial relevancia realizarla, previa otorgación de licencias de carácter comercial.

Otra recomendación es incluir, como indicador de que la persona no tiene antecedentes de violencia, el consentimiento para la licencia del o la cónyuge del o la solicitante.

³⁷ O de existencia ideal.

³⁸ Las disposiciones del presente artículo están inspiradas en y sintetizan las siguientes pautas recomendadas de “delimitación e inclusión” de las fuerzas armadas, de seguridad y penitenciarias, en la ley general sobre armas de fuego y munición, a saber:

1. Establecer que un eventual régimen diferenciado para las referidas instituciones, no podrá extenderse a cualquier otra institución, ajena a las funciones de defensa y seguridad.
2. Establecer como principios:

-
- a) Que las actividades que *no* tienen relación directa con el *ejercicio de funciones públicas* en las referidas instituciones, aunque se desarrollen con un arma provista por ellas, deben tratarse como actividad que se rige por la ley general sobre armas de fuego y munición (especialmente cuando se trate del pase a retiro del agente); y,
 - b) Que las actividades en la que se emplee un arma de fuego *no provista* por esas instituciones deben considerarse como actividades particulares.

Habrán excepciones de estos principios, por ejemplo cuando no existe un lugar de guarda en la comisaría para los policías armados (a), o cuando los mismos están obligados a comprar munición por su propia cuenta (b).

3. En caso de que según tales principios la ley general sobre armas de fuego y munición aplique, deberá observarse el mismo régimen y sostenerse el cumplimiento de los mismos requisitos para cada solicitante, indistintamente del cargo oficial que ocupe (en las referidas instituciones).
4. Respetar la clasificación y requerimientos de marcaje en la ley general sobre armas de fuego y munición.
5. Si se opta por un sistema “anglosajón”: siempre incluir a las instituciones estatales en la ley que regule la fabricación y las transferencias internacionales de armas de fuego y munición.
6. Nunca eximir a las instituciones del deber de informar, a la autoridad de aplicación, sobre todas sus actividades con el material controlado, todos sus usuarios y todos sus stocks. Ello comprende entre otros: enviar un inventario, con las medidas de seguridad que correspondan, de las armas de dotación portátiles y su correspondiente munición; denunciar a la Autoridad de Aplicación la sustracción o extravío de los materiales enumerados en el inciso anterior; y denunciar la desafectación del material que implique su transferencia a terceros.

³⁹ Tal identificación necesariamente tiene que ver con la normativa interna de cada país. Por ello y enfatizando la variedad que al respecto existe en América Latina, no se ha considerado pertinente incluir una definición, aunque estipulativa, en la presente Ley. No obstante, en la Ley se emplea el siguiente término para describir a instituciones de esta naturaleza: “Instituciones Estatales de Defensa y Seguridad”.

⁴⁰ Si se contemplase permitir la desafectación por el Estado de material controlado para terceros, lo cual la presente Ley no prevé por establecer la reducción de excedentes públicas, se recomienda mantener la obligación de informar también sobre tal desafectación.

⁴¹ Hay casos excepcionales, para los cuales no se requerirá licencia, sino autorización específica, por ejemplo el extranjero que desarrolla actividades de caza en el país; a su vez, para ciertas actividades no será suficiente con licencia, sino que se requerirá también autorización específica, como para las transferencias internacionales.

⁴² De tal forma se enuncia la esencia de un principio de minimización de daños y riesgos, lo que cobra especial relevancia en el desarrollo de actividades con los materiales controlados.

El criterio dinámico de las medidas de seguridad, implica que los estándares tenidos en cuenta al momento del otorgamiento de la autorización, pueden elevarse.

⁴³ Véase fabricación y transferencias internacionales. Si bien para tales actos la autorización debe ser superior, dicho nivel superior no debe suprimir la intervención de la Autoridad de Aplicación.

⁴⁴ Causal de expiración por vencimiento del plazo.

⁴⁵ Este inciso apunta al incumplimiento de requisitos u obligaciones específicas para una licencia otorgada o el desarrollo de una actividad específica en uso de esa licencia, ya que tal incumplimiento debe ser objeto de procedimiento administrativo o proceso judicial, en cuya sustanciación podrán dictarse sanciones o medidas cautelares. (Por sí mismos, los incumplimientos, sin los procedimientos, no pueden dar lugar a la revocación o suspensión de la licencia.)

⁴⁶ Es necesario que, sin perjuicio de las que correspondan a nivel local, la autoridad de aplicación habilite el lugar físico del establecimiento, ya que la habilitación del local constituye un paso previo y diferenciado del plan de seguridad previsto en el artículo 14.

⁴⁷ El permiso para fabricar armas en un país es una política de Estado; en tanto, aunque exista un sistema de control efectivo, el otorgamiento de una licencia de fabricación lleva implícita la decisión de permitir inyectar de armas en el mercado interno o la futura venta de las mismas a otros países. La necesidad de que el Titular del Poder Ejecutivo suscriba la autorización para fabricar se sustenta en la magnitud e importancia del permiso que se está otorgando.

⁴⁸ Deberá informarse el egreso de los materiales a otros establecimientos intervinientes en el proceso de fabricación para la realización de tareas específicas, por venta, etc

⁴⁹ La reglamentación establecerá las condiciones de seguridad que deberán observar las instalaciones para el almacenaje, incluyendo especificaciones técnicas tal como alarmas, monitoreo satelital, dimensiones de los muros, etc)

⁵⁰ Por ejemplo, la actividad principal del comerciante, el fabricante, o el polígono de tiro no es el almacenaje, por lo cual cada uno deberá tener una licencia accesoria de almacenaje.

⁵¹ Podrá existir: a) una licencia específica otorgada por la Autoridad de Aplicación (de la ley de armas), previa habilitación del ente regulador de transporte; o bien b) reconocer aptitud para el transporte de armas y municiones a quienes estén autorizados por el ente regulador del transporte para transportar sustancias peligrosas.

En algunas regulaciones las exigencias requeridas para obtener la habilitación de transporte de sustancias peligrosas son tan elevadas que tornarían incesaria una nueva acreditación de dichos estándares ante la Autoridad de Aplicación de la presente ley.

Redacción para la alternativa b) (arriba): “Únicamente podrán transportar armas y municiones los transportistas debidamente habilitados para el transporte de sustancias peligrosas por el ente regulador de la modalidad de transporte de que se trate.”

⁵² Es decir no se trata de una licencia accesoria de transporte (ver artículo 38).

⁵³ Las definiciones de los tipos de transferencias internacionales en los incisos a) – e), son de los Reglamentos Modelo de la CIFTA-CICAD.

⁵⁴ Por razones de mayor contralor y auditoría de las actividades de una persona jurídica, se recomienda limitar el otorgamiento de esta licencia, a personas de existencia ideal. Se sostiene este requisito también para los intermediarios, porque no aparece motivo razonable para permitirle a personas físicas dedicarse a esta actividad.

⁵⁵ Se incluye como tales actividades regulares comerciales: la fabricación, la exportación, la importación, el financiamiento, la mediación, la adquisición, la venta, la transferencia, el transporte, la expedición de cargas, el suministro y la entrega de armas de fuego, munición y materiales relacionados.

⁵⁶ En cuanto a la posibilidad de que titulares de licencia de fabricación pretendan fabricar en un tercer país, se considera que, aun obteniendo las autorizaciones de dicho país para tal fabricación, es necesario sostener el régimen aplicable para transferencias internacionales. De lo contrario, se podrá frustrar la aplicación de ese régimen mediante la obtención de una licencia de fabricación.

Referente a la producción *en* el Estado bajo una licencia expedida por un tercer país, podrá considerarse las siguientes alternativas de regulación:

1. Exigir que se cumpla con únicamente lo dispuesto en el capítulo 3 de la Sección 4 sobre fabricación. En tal caso se confía en que el Titular del Poder Ejecutivo se encargue de determinar las consideraciones relevantes en referencia al tercer país (compara artículo 46), por lo que será suficiente contar con la licencia de fabricación en el Estado – y, posteriormente, se aplicarán las reglas del capítulo 6 sobre transferencias internacionales para las eventuales exportaciones del material producido en el Estado –.
2. Interpretar el mismo uso de la licencia expedida por un tercer país, la “extensión comercial” de ella al Estado, como una importación, por lo que aplicarán, conjuntamente, los capítulos 3 y 6 de la Sección 4. En tal caso, será necesario obtener, para comenzar a fabricar (bajo licencia expedida por un tercer país), con ambas licencias de transferencia internacional (importación) y fabricación – y, posteriormente, para la eventual exportación aplicará nuevamente el capítulo 6 –.

La presente Ley ha optado, para la producción *en* el Estado bajo licencia expedida por un tercer país, por la primera alternativa de regulación. Suponiendo la reciprocidad del sistema, tal producción debe regularse por el tercer país como producción bajo licencia en otro país, por lo que para esa “extensión comercial” aplicará el régimen de transferencias internacionales provistas en la Ley (del tercer país).

⁵⁷ En algunos países, como Colombia, está prohibido para actores no estatales realizar transferencias internacionales. En virtud de que tal prohibición hasta la fecha no se ha incluido en los principales instrumentos internacionales en la materia – es decir el Protocolo sobre Armas de Fuego de la ONU, la CIFTA y sus Reglamentos Modelo, el Acuerdo Wassenaar, las “mejores prácticas” de la OSCE, entre otros – la Ley Marco sí prevé la posibilidad de que actores privados puedan realizar transferencias internacionales. Si se excluye a tales sujetos, se recomienda respetar los requisitos comprendidos en el artículo 48 sobre autorizaciones específicas.

⁵⁸ En este apartado se considera incluido el respeto por la Convención de los Derechos del Niño y el Protocolo sobre Niños Soldados. Para los países donde se tratan separadamente el cuerpo normativo de DD.HH. y los derechos del niño, se recomienda hacer explícita la referencia a la referida convención y el referido protocolo, es decir exigir el cumplimiento de ellos en los países intervinientes y especialmente en el país destinatario. Igualmente habrá países que, aunque lo consideren formar un sólo cuerpo normativo, quieran subrayar la importancia de que los derechos de los niños se respeten – y hagan respetar – en lo que concierne transferencias internacionales de armas.

⁵⁹ Se considera incluido, en este inciso sobre “conflictividad”, consideraciones relativas al riesgo de cometimiento de actos de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad; se puede explicitar.

⁶⁰ Entiéndase: “Estado emisor”.

⁶¹ Ibidem nota anterior.

⁶² Véase por ejemplo los Reglamentos Modelo de la CIFTA-CICAD y el Acuerdo Wassenaar.

Naturalmente, se recomienda procurar excluir a las personas naturales de la posibilidad de figurar como destinatario final, que normalmente son comerciantes domésticos.

⁶³ La comisión interministerial podrá reunirse con cierta periodicidad para considerar varias autorizaciones, por lo que no aparece como excesivo este procedimiento.

Igualmente se recomienda considerar, el establecimiento de un mecanismo de ratificación/casación parlamentaria de las resoluciones de la referida comisión interministerial. Tal recomendación obedece a que en ciertas circunstancias una decisión en estas materias puede tener grave significación para la política exterior de un Estado (por ejemplo si aventura la prohibición de agresión, el principio de no injerencia, etc.).

⁶⁴ La Autoridad de Aplicación no podrá limitarse a recibir dicha documentación por parte del operador interesado en la transferencia.

⁶⁵ Igualmente, algunos comerciantes necesitarán solicitar licencia accesoria de transporte (artículo 39 párrafo 2).

⁶⁶ Por ejemplo, la actividad principal del fabricante o importador, no es la comercialización, pero podrá obtener la licencia de comercialización para introducir sus productos en el mercado interno.

⁶⁷ Puede estar requiriendo una licencia nueva (por ej. una tenencia) o pretender incorporar una nueva arma a una licencia que ya posea (coleccionistas, empresas de seguridad)..

⁶⁸ Es necesario que toda arma de fuego que se introduce en la sociedad haya sido objeto de prueba balística, para facilitar su identificación en caso de uso indebido. La realización de dicha prueba en esa instancia, tiene un efecto de responsabilización del adquirente, aunque tiene como punto debil, que el arma desde su fabricación o importación, careció de esta prueba. Sin embargo, de mantenerse el arma dentro del circuito legal, no tendría posibilidades de utilización. Una opción a considerar, es exigir la prueba balística desde el momento mismo de su fabricación o ingreso al país.

⁶⁹ Este último punto no sería necesario, toda vez que está previsto en las obligaciones generales, pero por su trascendencia, podría incluirse aunque resulte sobreabundante.

⁷⁰ Evidentemente el disponer de un arma de fuego dentro de su domicilio implicará la posibilidad de usarla –dentro de dicho ámbito- en caso de legítima defensa. Sin perjuicio de ello, se considera conveniente no establecer expresamente esa posibilidad defensiva de uso (aunque tácitamente incontrovertible), para no formentar un sentido de "autogestión o privatización de la seguridad", contrario al principio del monopolio de la fuerza por parte del Estado. El término "dentro del inmueble" en vez de "en el inmueble" brinda un sentido aun más acotado de utilización.

⁷¹ Las condiciones de inseguridad general, por graves que sean, en lugar de ser conjuradas se agudizarían frente a la proliferación de armas en condiciones de uso inmediato en lugares públicos.

⁷² Es conveniente que en los casos de porte sin tenencia, no solo diga que el arma a portar es de titularidad especial, sino el tipo de arma de que se trate. Por ejemplo un empleado de una agencia de seguridad, puede tener el porte de una pistola, pero no de armas largas, o vice versa.

⁷³ Inspirado en Proyecto de Ley de Control y Regulación de las Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados de Panamá.

⁷⁴ Se estableció como regla general (artículo 18) el desapoderamiento del material cuando se pierde una licencia. En el caso de la pérdida de licencia de porte, no es necesario desapoderarse del material, si el material controlado puede permanecer en poder de la Persona Autorizada, en virtud de otra licencia en vigencia (tenencia, seguridad privada, etc.).

⁷⁵ En el artículo 59 párrafo 1 inciso a) se prohíbe la venta de armas de fuego, munición o materiales relacionados a extranjeros no residentes. Por ello, suponiendo la reciprocidad de esta regla, no se hace necesario o relevante demostrar credencial emitida por el Estado al cual se pretende introducir el material. Es decir, si se transfiriere a un tercer país, debe ser credencial emitida por el Estado (del cual proviene el material); si se introduce al país, debe ser credencial emitida por el tercer Estado (del cual proviene el material).

En caso de que *sí* se permitiera la venta de materiales controlados a extranjeros en un tercer país, entonces habrá que ampliar el régimen para que en esos supuestos también la credencial de licencia o titularidad especial o su correspondencia, pueda ser emitida igualmente por el Estado al cual se introduzca el material.

Finalmente, será necesario para los casos de introducción que la autorización emitida por el Estado de procedencia, contenga requisitos análogos a los establecidos en el artículo 14, indistintamente de cómo se titule esa autorización. En caso de que el Estado de origen no requiera exigencias análogas, la Autoridad de Aplicación establecerá los criterios a exigir para permitir el ingreso.

⁷⁶ Las reglas de desapoderamiento de material controlado, en caso de pérdida o suspensión de la calidad de Persona Autorizada, tiene igual validez para el material que salga del país; otra cosa es que la efectiva implementación de tales reglas requerirá y dependerá de sistemas de cooperación jurídica con los demás países afectados, en este caso el (tercer) país al que ha sido introducido el material.

⁷⁷ Solamente se prohíbe la introducción, toda vez que ningún Particular podría ser usuario de dichos materiales en el régimen de la presente Ley.

⁷⁸ Debe quedar muy claro que el material controlado que integra una colección, no pueden ser objeto de tenencia, portación, ni ningún otro uso más allá de de su exhibición. Para darle un uso diverso, deberá desafectarse el material de la colección y obtener la licencia correspondiente al nuevo uso a otorgarla.

⁷⁹ Los coleccionistas plantean que muchas armas de colección pierden su valor si se les introduce cualquier modificación (entre ellas el marcaje), que altere su estado original.

⁸⁰ La recarga de munición es una actividad sumamente difundida, por lo que si bien es peligrosa en cuanto presupone una posibilidad cierta de introducción de munición al mercado sin los adecuados controles, su prohibición absoluta devendría impracticable, tanto por su difusión como por la reducción de costos en la que se sustenta.

En razón de ello se la incluye entre las actividades permitidas en la presente Ley, pero con los recaudos con los que se regulan todas las actividades y aun más, en el sentido de que no se la admite como licencia autónoma, sino como accesoria de ciertas licencias.

⁸¹ La limitación de la posibilidad de recargar a quienes tienen licencia de fabricación, comercialización doméstica o administración de entidades de tiro, encuentra su fundamento en dos cuestiones: a) cuentan con instalaciones físicas habilitadas y complejos sistemas de registro de materiales; y, b) no son básicamente usuarios de las armas, tales como los titulares de tenencia, prestadores de servicios de seguridad, cazadores, etc., los que podrían tener un interés en sobreutilizar munición por encima de los límites asignados en sus tarjetas de control de munición.

⁸² A contrario sensu, su uso está prohibido para cualquier otra actividad, tales como seguridad personal, servicios privados de seguridad y custodia y cualquier otro uso que pueda llegar a requerir pericias balísticas que puedan presentar distorsiones en virtud de su naturaleza de munición recargada.

⁸³ El agregado de la capacidad de certificar idoneidad a todos los instructores es una opción escogida por esta propuesta de ley. Nada impide que si bien cualquier instructor pueda brindar capacitación, la certificación de la idoneidad quede reservada a una instancia diferenciada, tal como la autoridad de aplicación, una institución de seguridad, un grupo más especializado de instructores, etc.

⁸⁴ Evidentemente no alcanza con ser persona autorizada para desempeñarse como instructor de tiro de una persona jurídica; además de ello la persona autorizada debe ser a su vez instructor habilitado.

⁸⁵ La presente ley no define aquellos aspectos que hacen a la regulación general de la actividad de seguridad privada, que debe ser materia de una regulación específica, sino tan solo de aquellos aspectos en que estas agencias privadas de seguridad presten sus servicios con armas de fuego.

Evidentemente, el primer pre-requisito para regular el tema del acceso a las armas, es que el peticionario se encuentre previamente habilitado a prestar servicios de seguridad privada por el órgano estatal correspondiente. De esta forma se va de lo general a lo particular: Lo general es la habilitación para la prestación de servicios de seguridad, lo particular es la prestación de dichos servicios con armas de fuego, interviniendo en la regulación de estos aspectos la autoridad de aplicación de la presente ley.

⁸⁶ Debe quedar claro que la autorización para que el personal de las agencias pueda usar armas no puede ser otorgada por la propia agencia, sino únicamente por la Autoridad de Aplicación.

⁸⁷ Se considera necesario diferenciar la utilización de material controlado dentro de la empresa, o en lugares cerrados, de aquella utilización en lugares públicos. Para la primera, bastará con ser Persona Autorizada, la segunda requerirá licencia de porte. Ello permite limitar las licencias de porte a quienes efectivamente realicen tareas de seguridad en lugares públicos sin que sea necesario otorgar esas licencias a un mayor número de personal.

⁸⁸ El concepto de “registro” es complejo, con distintas denotaciones: por un lado el concepto comprende el registro de actividades que debe llevar el propio titular de una licencia; por otro la información que debe receptor y “registrar” la Autoridad de Aplicación. Además es común que la misma Autoridad de Aplicación se llame Registro de Armas.

En la Ley Marco, se ha centralizado el concepto de registro para las obligaciones de registrar sus actividades puesta en cabeza de los particulares, hablando de conformación de la Base Nacional Informatizada en el caso de la Autoridad de Aplicación. Así, se acentúa las obligaciones mutuas de “registro” que tienen los titulares de licencias (informar) y la Autoridad de Aplicación (receptar).

En cuanto al criterio temporal, es decir si se debe registrar la actividad previa o posteriormente a su realización, es inviable fijar un criterio único. Al respecto, es debido señalar que el principio de anticipación se refiere a la autorización como tal, no a la realización de actividades en uso de esa autorización. Por ello, es preferible no establecer un criterio temporal en la definición del acto de “registro”. En la regulación de las mismas actividades (sección 4), se especificarán para algunas obligaciones de informar sobre ellas (“registrar”), previamente de realizarlas.

⁸⁹ Por ejemplo, se exime de esta obligación algunas de las disposiciones del arma de fuego por el titular de licencia de tenencia, como el transporte de ella para su reparación, adiestramiento en polígono etc. (otra cosa es que estas actividades se registrarán por medio del reparador autorizado y el administrador de la entidad de tiro).

⁹⁰ Se recomienda llevar, en la Autoridad de Aplicación, un “registro” para el material controlado y para cada tipo de actividad comprendida en la Sección IV, a efectos de asegurar correspondencia entre: a) tipo de actividad, b) clasificación de licencias, y c) registro de actividades realizadas en uso de licencias. Igualmente, debe llevarse “registros” para todos los tipos de medidas cautelares (secuestro, decomiso y destrucción), ya que es imprescindible registrar la efectuada también de esas “actividades” con el material controlado.

⁹¹ La información registrada no solo debe comprender las actividades, sino también los sujetos y materiales y el deber de conservación por 5 años debe extenderse no solo a los registros, sino a la documentación respaldatoria de las operaciones realizadas (facturas, remitos, poderes o mandatos, etc.)

⁹² Se consideró adecuado no sugerir en la Ley Marco un nombre para el organismo de aplicación (Registro Nacional de Armas, Ente Nacional de Control de Armamentos, etc.), ya que cada país debe emplear, naturalmente, el que mejor se adecue a su tradición institucional y hermenéutica legislativa.

⁹³ Es importante poner como carga de la autoridad de aplicación, llevar un férreo control de las licencias y adoptar las medidas necesarias para que no se pierda el control estatal sobre el material asignado. No basta con que el interesado registre el material para su adquisición. Es imprescindible que solo quede en su poder mientras persista la vigencia de su autorización, y en caso de no ser renovada, la Autoridad de Aplicación, de oficio y en forma automática, debe propiciar el secuestro del material.

⁹⁴ Por ejemplo, se recomienda en el Programa de Acción de las Naciones Unidas, que la Autoridad de Aplicación funcione como Punto Focal Nacional y que haga las veces de convocar al Comité de Coordinación Nacional. Según el UN PoA, el Comité de Coordinación Nacional es el mecanismo encargado de impulsar la implementación de los diferentes instrumentos y mecanismos de control de armas, por ejemplo mediante el análisis y propuestas de actualización de las normativas sobre armas, el estudio de viabilidad de programas de recolección, etc. A fin de facilitar el logro de sus objetivos, el Comité debe estar integrado por representantes de, entre otros, los ministerios que tengan a su cargo las carteras de política exterior, defensa, interior o gobierno, justicia y derechos humanos, así como por representantes de las autoridades aduaneras, de migración, de las fuerzas estatales de seguridad, y de la sociedad civil. El Comité deberá escoger un Punto Focal Nacional que sirva de referencia de contacto con sus similares de otros países, tal y como se recomienda en el UN PoA.

Igualmente, cabe mencionar que tanto la SICA, el MERCOSUR, la CAN y la CARICOM, cuentan con mecanismos y decisiones que suponen la conformación de tales Comités de Coordinación Nacional y la designación de Puntos Focales Nacionales.

⁹⁵ Esto es un efecto del entendimiento que la violencia con armas de fuego es, a nivel regional, un problema de seguridad pública, más que de defensa. La ley está trazada para abordar esta problemática, y cuando aborda temas de relevancia para la seguridad exterior y defensa – es decir principalmente la fabricación, transferencias internacionales y en ciertos aspectos la destrucción de excedentes –, prevé otros procedimientos para la toma de decisiones y de fiscalización, en este caso también incluyéndose la fiscalización parlamentaria (como es debido y habitual para asuntos de defensa y seguridad exterior).

⁹⁶ Cada país deberá compatibilizar la necesidad de asegurar el efectivo control estatal centralizado en la materia, con el necesario despliegue territorial que deben tener las agencias de la Autoridad de Aplicación, para que la distancia geográfica del usuario con la agencia no se constituya en un incentivo a la falta de registro y regularización de la actividad. En la resolución de dichas variables debe escogerse las alternativas que van desde una actividad registral realizada únicamente a través del organismo y sus agencias (si el Estado está en condiciones de garantizar el adecuado despliegue territorial de dichas agencias), o delegar algunas funciones en otras agencias con las que se celebren convenios (fuerzas policiales, ministerios de seguridad, etc.).

⁹⁷ En Argentina se da la paradoja de que el Registro Nacional de Armas no cuenta con financiamiento estatal, dependiendo la totalidad de sus ingresos, de los fondos obtenidos mediante la percepción de aranceles y multas, los que son administrados y puestos a disposición del organismo contralor, por la Asociación de Fabricantes y Comerciantes de Armas de Fuego.

⁹⁸ El rango de multas tiene que ser necesariamente alto, dado la diversidad de infracciones posibles (la demora en la remisión de una información o una falta de mayor gravedad) y por la diversidad de volumen económico de los sujetos involucrados (puede ser un pequeño comercio o una gran fábrica o importador).

⁹⁹ No se considera necesario establecer un procedimiento diferenciado para las actuaciones ante la Autoridad de Aplicación, por lo que se remite a la normativa de procedimientos administrativos general.

¹⁰⁰ Pérdidas de días de trabajo, seguridad social, etc.

¹⁰¹ Podrá ser a través de sus comisiones permanentes con competencia en la materia o a través de una Comisión Especial de Control de Armas, Municiones y Materiales Relacionados que al efecto se conforme.

¹⁰² Recomendaciones, mejores prácticas y pautas para la reducción de excedentes se encuentran en, entre otros, el UN PoA, el Acuerdo Wassenaar, y la Decisión 552 de la CAN.

¹⁰³ *Consideraciones para el desarrollo de programas de recolección:*

Para la realización de programas de recolección, se deberá tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- a) Presentar una planificación del programa consultada con la sociedad civil, que entre otros garantice las condiciones mínimas de seguridad para el desarrollo del programa;
- b) Establecer como objetivos de los programas la disminución de las tasas de muertes y heridas por armas de fuego;
- c) Incluir a los programas en un marco de intervención más amplio de reforma de seguridad pública;
- d) Considerar la conveniencia del lugar donde se ejecutará la recolección, en términos de utilidad y seguridad;

-
- e) Asegurar que los eventuales incentivos sean acordes con la cultura y necesidades locales, y fijadas en función de una clasificación correspondiente a modelo, calibre y estado del arma de fuego, munición o material relacionado que se entregue;
 - f) Establecer un tiempo de duración que permita la concienciación de la población y asegure el impacto del programa; y
 - g) Elaborar inventarios y auditorías que aseguren la transparencia de los programas y certifiquen el destino de las armas recolectadas, considerándose la conveniencia de que el material sea inutilizado durante el mismo acto de entrega.

¹⁰⁴ Los incentivos podrán consistir en contraprestaciones dinerarias o no, o bien en la reducción de aranceles en los trámites para la obtención de licencias, o condonación de deudas para personas autorizadas.

A los efectos de lograr mayor adhesión a los programas de recolección de armas, una ley específica debería establecer un mecanismo de extinción de la acción penal para los delitos de tenencia ilegítima del material a entregar por su poseedor.

¹⁰⁵ Cada país deberá evaluar la conveniencia de incorporar este capítulo en el articulado permanente de la ley, o enviarlo a una disposición transitoria aplicable por única vez dentro de un breve período de tiempo a partir de la entrada en vigencia del nuevo régimen legal.

Los beneficios de incluirlo como una disposición permanente, es el establecimiento de un régimen de incentivos a la regularización que no se acota en el tiempo. El aspecto negativo es que permite generar la idea de que en cualquier momento puede regularizarse un arma ilegítimamente poseída, postergando la urgencia en su regularización.

De remitirse la regulación a una disposición transitoria, entendida por única vez al entrar en vigencia la ley, impulsa a los tenedores ilegítimos a la masiva regularización. Pero lo cierto es que continuamente en una sociedad se producen tenencias irregulares que requerirán algún tipo de estímulo o facilitación de la regularización.

¹⁰⁶ Se regulan en este capítulo, aquellas modificaciones a otros ordenamientos que deben incluir disposiciones necesarias para el adecuado funcionamiento de un efectivo régimen de control de armas.

¹⁰⁷ Se deben contemplar disposiciones que aseguren que el contrabando de armas será sancionado como una figura agravada de contrabando. El ejemplo de regulación que se propone, parte del supuesto de que cada país cuenta con una figura básica de contrabando.

¹⁰⁸ Cabría remitir aquí a la figura básica de contrabando. Normalmente estos tipos sancionan los actos u omisiones, mediante ardido o engaño, para impedir o dificultar el adecuado ejercicio de las funciones de control de importación y exportación.

¹⁰⁹ La presencia de armas de fuego en una sociedad, genera enormes gastos por la injustificada autorización o el uso indebido o ilegal de estos materiales (gastos hospitalarios, actividad policial y judicial, pérdida de días de trabajo, seguros sociales por invalidez o viudez, etc.). Ello puede justificar que se cree un impuesto específico sobre las operaciones realizadas con armas de fuego que contribuya a solventar estos gastos en los que debe incurrir el Estado. Muchos países tienen previsto en sus legislaciones impuestos directos a algunas actividades o bien a actividades que involucren bienes determinados (por ejemplo bienes suntuarios, tabaco, bebidas alcohólicas, automotores, etc.); en este caso, bastaría con incluir a las armas de fuego y municiones dentro de esta ley para lograr el fin deseado. En caso de que no hubiere una norma general de impuestos directos, se plantea una propuesta de regulación.

FUENTES

Instrumentos internacionales

1. Programa de Acción 2001 de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.
2. Protocolo 2001 contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componente y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.
3. Consejo Económico y Social, Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Informe del 1998: “Reforma justicia penal y fortalecimiento de las instituciones judiciales: medidas para el control de las armas de fuego”.
4. Acuerdo Wassenaar sobre control de exportación de armas convencionales y de bienes y tecnología de uso dual (compilación 2006 del Secretariado del Acuerdo).
5. Proyecto de “Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas” presentado por Argentina, Costa Rica, Finlandia, Japón Kenya, Nueva Zelandia y el Reino Unido en el Primer Comité de la LI Asamblea General de las Naciones Unidas.
6. Convenciones I-IV de Ginebra del 1949 y sus Protocolos facultativos I y II del 1977.
7. Carta de las Naciones Unidas
8. Artículos sobre la Responsabilidad Internacional de Estados por Actos Indebidos la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas.
9. Declaración sobre la Inadmisibilidad de Intervención del 1965, Asamblea General de las Naciones Unidas.
10. Definición de Agresión, Asamblea General de las Naciones Unidas.
11. Convención sobre la Prevención y el Castigo de Crímenes de Genocidio del 1948.
12. Convención sobre los Derechos del Niño (1989), y su Protocolo sobre el Involucramiento de Niños en Conflictos Armados (2002).
13. Resolución sobre Conflictos Armados y Mujeres, Asamblea General de las Naciones Unidas.

Instrumentos regionales y subregionales

14. Convención Interamericana del 1997 contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.
15. Reglamento Modelo de la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas, “Control del Movimiento Internacional de Armas de Fuego, sus partes y Componentes y Municiones”.
16. Convención Interamericana del 1999 sobre Transparencia en Adquisiciones de Armas Convencionales.
17. Declaración 1998 de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, República de Bolivia y República de Chile, sobre el Combate a la Fabricación y al Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados.
18. Decisión 7/98 del MERCOSUR: “Mecanismo conjunto de registro de compradores y vendedores de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados para el MERCOSUR”.
19. Decisión 15/04 del MERCOSUR: “Memorandum de entendimiento para el intercambio de información sobre la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados entre los Estados partes del MERCOSUR”.
20. Decisión 552 de la Comunidad Andina de Naciones, “Plan Andino 2003 para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos”.
21. Convención Centroamericana del 2003 sobre Transparencia en Adquisiciones de Armas Convencionales.
22. Código de Conducta del 2005 de los Estados Centroamericanos en materia de Transferencias de Armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.
23. La Declaración de La Antigua sobre la Proliferación de Armas Pequeñas y Livianas en América Central, junio del 2002.
24. La Declaración de Brasilia sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, noviembre del 2000.
25. Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969.

Legislaciones nacionales

26. Ley Nacional de Armas y Explosivos de Argentina, 1973.
27. Control Regulations on the International Movement of Firearms, their Parts, Components and Ammunition de Belize, 2000.
28. Estatuto de Desarme de Brasil, 2003.
29. Decretos 2535 de 1993 y 1809 de 1994 de Colombia.
30. Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares de El Salvador, 1999.
31. Ley Especial sobre Control de Armas de Fuego, Munición, Explosivos y Materiales Relacionados de Nicaragua, 2005.
32. Proyecto de Ley de Control y Regulación de las Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados de Panamá, agosto del 2006.
33. Ley Para el Desarme de Venezuela, 2002.

Doctrina

34. Guía Legislativa del 2004 para la Aplicación del Protocolo 2001 contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componente y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.
35. Legislación doméstica de armas de fuego y munición (borrador), noviembre 2005, Red Internacional de Acción sobre las Armas Pequeñas (IANSA – “International Action Network on Small Arms”).
36. Guía legislativa sobre armas pequeñas y ligeras (borrador), mayo 2006, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Agencia de Prevención de Conflictos y Recuperación / Unidad sobre Armas Pequeñas y Desmovilización.

Las negociaciones sobre armas pequeñas y ligeras: una visión multidimensional

Luis Alfonso de Alba Góngora

La interpretación más amplia de la libertad también incluye la idea de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano.

KOFI ANNAN, secretario general de las Naciones Unidas

La relación entre desarrollo, seguridad y, más recientemente, derechos humanos, ha definido, y sin duda continuará haciéndolo, la actuación de la comunidad internacional en sendas materias. Las negociaciones sobre las armas pequeñas y ligeras permiten apreciar claramente esta interrelación a la que se refiere el secretario general en su informe: Un concepto más amplio de la libertad.¹

Según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), actualmente circulan en el mundo más de seiscientos millones de armas pequeñas y ligeras, lo cual implica que hay un poco más de un arma de este tipo por cada 10 habitantes del planeta. Durante la década de los años noventa, de los 49 conflictos principales, en 47 de éstos se empleó este tipo

¹ En <http://www.un.org/depts/dhl/spanish/unationsday/>.

de armas como su principal medio de combate. También, según estimaciones de ese mismo organismo internacional, estas armas son responsables de la muerte de más de medio millón de personas al año, incluyendo 300 000 en conflictos armados y 200 000 como consecuencia de homicidios y suicidios. Tan sólo estos números revelan el impacto del fenómeno de las armas pequeñas y ligeras.

Ante la elocuencia de estas cifras, hay quienes han calificado las armas pequeñas y ligeras de verdaderas armas de destrucción masiva y, si bien este último concepto se refiere específicamente a las armas nucleares, químicas y bacteriológicas, no cabe duda de que la importancia de las armas pequeñas y ligeras se minimizó durante mucho tiempo. Lo anterior debido a que, por una parte, se temía distraer la atención de los foros de desarme, especialmente ante el nulo avance en sus agendas tradicionales y, por la otra, se buscaba evitar una discusión sobre un tema que rebasa claramente el ámbito del desarme. Sin embargo, el creciente número de víctimas causado por este tipo de armas, tanto en conflictos internos como por la delincuencia organizada, obligó a la comunidad internacional a responder ante las crecientes críticas a los Estados productores y a los comerciantes o intermediarios de armas por la irresponsabilidad con que se desarrollan las transacciones.

Los primeros pasos en la ONU, promovidos por Colombia, buscaron identificar mecanismos de control que permitieran reducir la acumulación excesiva de las armas pequeñas y ligeras y finalmente evitar su transferencia a ciertas zonas o bajo determinadas circunstancias, en tanto que en la Organización de los Estados Americanos (OEA) se centraron en el combate a la fabricación y el tráfico ilícitos de armas.

El enfoque de la OEA, promovido por México, produjo resultados extraordinarios al lograr en menos de un año la aprobación de un instrumento vinculante sobre la materia. Se trataba

de acordar medidas para combatir actos *ilícitos* y por ello se puede hablar de un primer enfoque relativamente restrictivo.

No obstante lo anterior y dado que para combatir el comercio ilícito se requería acordar un conjunto de medidas que afectan la fabricación y el comercio *lícitos* de este tipo de armamento, como la obligación de marcar las armas, mantener y compartir información o recabar la autorización de los países de tránsito y de destino antes de exportar las armas, pronto se fueron abriendo otras oportunidades de acción no sólo en la OEA sino en la ONU y en otros foros de carácter regional o subregional, especialmente en Europa y en África.

El enfoque multidimensional

El carácter multidimensional del tema ha sido ya reconocido por todos, aun cuando no existe acuerdo sobre su alcance en las esferas del desarme, del desarrollo o de los derechos humanos, por lo que su tratamiento en el marco del combate a la criminalidad sigue registrando los mayores avances.

Desde una perspectiva de desarme, se busca reducir el número y el tipo de armas disponibles, especialmente en las zonas de conflicto; apoyar el cumplimiento de las decisiones del Consejo de Seguridad que establecen embargos de armas, así como de otras decisiones de la Asamblea General o de organismos regionales competentes para tratar de evitar la confrontación armada o, en su caso, para reducir la duración, intensidad y sufrimiento causados por los conflictos armados. No se trata de erradicar su uso, sino de controlar los flujos de armas en determinadas circunstancias o por lo menos reducirlo de manera generalizada, lo que evidentemente se presta a evaluaciones subjetivas.

En cuanto a los efectos sobre el desarrollo, la proliferación excesiva de este tipo de armas, además de distraer recursos,² genera inestabilidad, lo que trae consigo menores niveles de inversión y de crecimiento económico. Según estimaciones de algunos expertos, el impacto de las armas pequeñas y ligeras en América Latina podría llegar hasta 14% del producto interno bruto (10% en Brasil y 25% en Colombia).³

A su vez, entre las violaciones de derechos humanos ocasionadas por el uso indebido de armas pequeñas y ligeras, la relatora especial de la Subcomisión de Derechos Humanos sobre este tema identifica las ejecuciones sumarias, la matanza indiscriminada de civiles, la violencia sexual, el secuestro, la “desaparición”, la tortura y el reclutamiento forzoso de niños soldados.⁴ Además, estas armas pueden ser utilizadas, y de hecho lo son, para violar los derechos de los presos, bloquear la ayuda humanitaria y provocar desplazamientos forzosos.

Por su parte, la proliferación y excesiva disponibilidad de las armas pequeñas y ligeras, y su vínculo con el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo han sido ampliamente reconocidos como una amenaza a los sistemas legales, la paz social y las actividades productivas de los Estados, que en algunos casos llegan incluso a amenazar los regímenes democráticos, vidas inocentes, comunidades y empresas. De ahí que los mayores avances se registren en el marco del combate al crimen organizado. Como se verá a continuación, dichos avances han sido importantes pero insuficientes, dado que en las

² Según datos de algunos expertos, en 2002 las ventas a Asia, Medio Oriente, América Latina y África constituyeron 66.7% del valor de las ventas de armas mundiales, con un valor aproximado de diecisiete mil millones de dólares.

³ Small Arms and Public Health, Small Arms Working Group, International Action Network on Small Arms (IANSA), en <http://www.iansa.org>.

⁴ Informe de Barbara Frey, relatora especial sobre la prevención de las violaciones de los derechos humanos cometidas con armas pequeñas y ligeras, E/CN.4/Sub.2/2004/37, 21 de junio de 2004.

negociaciones internacionales no se emplea el enfoque multidimensional requerido.

Las negociaciones internacionales

El tema de las armas pequeñas ha estado en la agenda internacional desde hace mucho tiempo. Sin embargo, su tratamiento sistemático es relativamente reciente. En 1995 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por primera vez una resolución sobre la materia. Desde entonces, México ha promovido iniciativas y participado activamente en las negociaciones acerca de este tema, tanto en el marco de la ONU como en otros organismos, especialmente en la OEA.

Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA)

En 1996, el presidente Zedillo, consciente de que el incremento del tráfico ilícito de las armas de fuego amenazaba los sistemas legales, la paz social y las actividades productivas de la región, así como por los vínculos de este fenómeno con el crimen organizado transnacional, el narcotráfico y el lavado de dinero, propuso en la X Cumbre del Grupo de Río trabajar de manera conjunta para eliminar el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

Esta iniciativa contó con el apoyo de los jefes de Estado y, en consecuencia, se estableció un grupo de expertos gubernamentales encargado de preparar un proyecto de convención, el cual quedó finalizado en marzo de 1997.

De manera casi inmediata, el Grupo de Río presentó al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Ame-

ricanos una propuesta para negociar un instrumento con el objeto de facilitar la cooperación de los Estados Miembros sobre la materia. Lo anterior respondía a la necesidad de involucrar tanto a Estados Unidos y Canadá, como a los países de América Central y el Caribe.

El Consejo Permanente de la OEA constituyó un comité especial para negociar la Convención, mismo que presidió con gran habilidad la embajadora Carmen Moreno y que concluyó sus trabajos en un tiempo récord (noviembre de 1997), luego de superar las dificultades iniciales que plantearon las delegaciones de Canadá y Estados Unidos, mismas que expresaron serias dudas sobre la oportunidad y viabilidad de la iniciativa.

Durante una visita del presidente Clinton a México, el presidente Zedillo tuvo la oportunidad de abordar el tema con su homólogo y explicarle su importancia en la lucha contra la criminalidad y de manera puntual contra el narcotráfico.

Como resultado del encuentro se emitió un comunicado presidencial conjunto del que se desprendía que Estados Unidos se involucraría activamente en las negociaciones. El presidente Zedillo de hecho estableció un paralelo entre la lucha contra el narcotráfico y contra el tráfico ilícito de armas, al señalar que si Estados Unidos se limitaba a ofrecer ayuda para un mejor control en la frontera, México podría hacer lo mismo.

La Convención entró en vigor en enero de 1998 y, a pesar de que 26 de los 35 miembros de la OEA ya la han ratificado, hasta enero de 2006 ni Canadá ni Estados Unidos lo habían hecho.

El objetivo de la Convención es erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; entre otras cosas obliga a los Estados a:

—Tipificar como delitos la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego.

—Requerir el marcaje de las armas de fuego, tanto en el momento de la fabricación como al importarlas o decomisarlas.

—Confiscar las armas de fuego que hayan sido objeto de tráfico ilícito.

—Fortalecer los controles de exportación mediante un sistema eficaz de licencias o autorizaciones de importación, exportación y tránsito para las transferencias.

—Fomentar la asistencia jurídica mutua y facilitar la extradición de presuntos responsables de ese tráfico.

—Establecer un comité consultivo de carácter permanente responsable del intercambio de información y la promoción de la cooperación internacional.

Éste fue el primer instrumento internacional sobre la materia, y en este modelo se basaría más tarde el Protocolo de las Naciones Unidas contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de Palermo contra el crimen transnacional organizado.

Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones

El objetivo del Protocolo es promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados para prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones. Dicho protocolo fue negociado en el marco general de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la cual cuenta con tres protocolos, siendo éste el último sobre el cual se llegó a un acuerdo. Este instrumento entró en vigor el 3 de julio

de 2005 y, si bien fue firmado por los principales productores de armas, la gran mayoría de ellos aún no lo ha ratificado.

Como fue señalado anteriormente, la negociación del Protocolo se basó en el texto de la CIFTA. El proyecto inicial fue presentado por Canadá, aun cuando previamente se había acordado introducirlo como una iniciativa trilateral (México-Estados Unidos-Canadá). Canadá se “adelantó” para poder presentar un texto con modificaciones importantes respecto a la CIFTA; eliminó las referencias a los explosivos e introdujo algunas variaciones que finalmente afectaron el ámbito de aplicación del nuevo instrumento.

Durante la negociación de la Convención dos de los aspectos más controvertidos fueron el ámbito de aplicación del Protocolo y el marcaje de las armas de fuego.

En cuanto al ámbito de aplicación, México, de manera conjunta con otros países latinoamericanos, buscó que la Convención no contemplase excepciones, y menos aún que permitiera transacciones con actores no estatales sin que mediara una aprobación formal de la contraparte gubernamental. Sin embargo, dada la oposición de algunos Estados como China, Egipto, Irán, Pakistán y Estados Unidos, el texto acordado señala que el Protocolo no se aplicará a las transacciones entre Estados “ni a las transferencias estatales cuando la aplicación del Protocolo pudiera perjudicar el derecho de un Estado Parte a adoptar medidas en aras de la Seguridad Nacional en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas”.⁵

Por lo que se refiere al marcaje de las armas de fuego, México, Estados Unidos y Canadá favorecían el marcaje con códigos numéricos o alfanuméricos, tanto en el momento de la fabricación como de su importación o decomiso, mientras que

⁵ Documento de las Naciones Unidas A/RES/55/255.

otros países como China y algunas ex repúblicas soviéticas defendían el marcaje con símbolos. Finalmente, fue posible llegar a una fórmula en la que se aceptan los dos sistemas en un contexto de transición que debe permitir el abandono gradual de los símbolos o marcas difíciles de identificar.

Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos

En 2001 la comunidad adoptó el Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el comercio ilícito de las armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Dicho programa contempla medidas a nivel nacional, regional y global e incluye capítulos sobre implementación, cooperación y asistencia internacional, así como un mecanismo de seguimiento. Sin embargo, a diferencia de los otros dos instrumentos a los que me he referido, éste no tiene carácter vinculante.

Entre otras cosas, el Programa de Acción solicita a los Estados tomar las medidas necesarias para tipificar como delito la producción o posesión de armas ilícitas, así como para la identificación y destrucción de excedentes de armas; mantener registros adecuados sobre la tenencia y las transferencias de este tipo de armas, y asegurar el cumplimiento de los embargos y el intercambio de información. Aborda también, aunque de manera general, temas como el marcaje, el rastreo, el uso de certificados del usuario final y la intermediación ilícita de este tipo de armas.

Por el momento, el Plan de Acción es el documento más amplio que existe sobre la materia. No obstante, resulta limitado, ya que durante su negociación, y ante el rechazo tajante por parte de Estados Unidos, no fue posible incluir temas como la regulación de la posesión de armas por civiles. Tampoco se

incorporaron aspectos relacionados con las transferencias a actores no estatales, por la oposición de varios países entre los que figuran China y Estados Unidos.

Desde su adopción en 2001 se han logrado algunos avances en lo que se refiere a marcaje de armas y en menor medida al tema de los intermediarios. En 2003, la Asamblea General inició la negociación de un instrumento sobre marcaje y rastreo. Sin embargo, y a pesar de ciertos avances, el documento presentado a la Asamblea General en 2005 tiene graves deficiencias, tales como su carácter no vinculante, la ausencia de referencias a las municiones y la debilidad del texto al hacer referencia al marcaje de las armas al momento de importarlas o exportarlas, razones que no permitieron su adopción por consenso, ya que la mayor parte de los Estados de América Latina y el Caribe, alentados por México, se abstuvieron en la votación correspondiente, subrayando que los estándares que contempla son inferiores a los de la CIFTA y al propio Protocolo de la Convención de Palermo.

Por lo que se refiere a los intermediarios, sólo se ha logrado establecer un grupo de expertos gubernamentales que deberá reunirse a más tardar en 2007 con el propósito de considerar pasos adicionales a fin de ampliar la cooperación para prevenir, combatir y eliminar la intermediación ilícita de armas pequeñas y ligeras. México desea iniciar la negociación de un instrumento fuerte, efectivo y de naturaleza jurídicamente vinculante lo más pronto posible.

En junio de 2006, durante la Conferencia de Examen del Programa de Acción, se podrán intercambiar experiencias sobre la ejecución del Programa, identificar los obstáculos encontrados y proponer los mecanismos para superarlos, así como trabajar sobre los temas que quedaron pendientes o identificar nuevos. Entre otros temas, se podrían abordar: el vínculo entre

el tráfico ilícito de armas pequeñas y el desarrollo; la paz; la seguridad; el combate a la delincuencia organizada y la prevención del crimen y los derechos humanos, así como el marcaje y rastreo de municiones y explosivos; la necesidad de contar con un instrumento jurídicamente vinculante sobre intermediarios; la regulación de la posesión de armas pequeñas y ligeras por parte de civiles; la asistencia a víctimas; la incorporación de la perspectiva de género, y la prohibición de la transferencia a actores no estatales.

México, junto con otros países y organizaciones no gubernamentales (ONG), explora la posibilidad de que en el marco de la Conferencia se pueda abordar el tema de la posesión por civiles, con vistas a acordar algunas recomendaciones. En ese contexto se elaboró un documento de trabajo en el cual se identifican criterios y se promueve tanto la prohibición de venta de armas diseñadas con fines militares o de seguridad, como el establecimiento de licencias o permisos en condiciones estrictas de uso, almacenamiento y reabastecimiento de municiones.

Algunas ONG, junto con Costa Rica y Reino Unido, también han puesto sobre la mesa la necesidad de un tratado sobre el comercio de armas, tendiente a homogeneizar los estándares de los exportadores de armas.

En las discusiones acerca de este tema, algunas voces se han pronunciado por la prohibición de la venta de armas a países en los que éstas pudieran ser utilizadas para cometer abusos contra los derechos humanos o violaciones al derecho internacional humanitario. Es evidente que en caso de prosperar las negociaciones sobre este tema, el último punto aquí mencionado resultará sumamente controvertido, ya que será complicado acordar los términos de aplicación universal sobre los cuales habría que realizar una evaluación.

La participación de la sociedad civil y las ONG

Muchas ONG especializadas en el tema que trabajan sobre el terreno tienen una enorme experiencia en la problemática de las armas pequeñas y ligeras. Sus estudios suelen ser bastante profundos y contienen valiosa información sistematizada. Además, las ONG desarrollan un importante trabajo en la creación de conciencia del problema en la opinión pública. Es por ello que México ha buscado involucrar lo más posible a las organizaciones no gubernamentales y a la sociedad civil en general en el proceso de negociaciones sobre las armas pequeñas y ligeras. Entre los actores más activos e importantes destacan los parlamentarios.

Por otra parte, México ha apoyado iniciativas para promover las consultas regulares de carácter informal entre gobiernos, organismos internacionales y ONG, como el Geneva Process que, como su nombre lo indica, sesiona en Ginebra, y cuyo objetivo principal es promover y monitorear la implementación del Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre armas pequeñas. De manera semejante, México participa en la sede de la ONU en el New York Forum on Small Arms, en calidad de cofundador de este mecanismo de consulta informal entre las delegaciones más activas en el tema, algunas ONG y funcionarios internacionales, especialmente del departamento de desarme de la organización internacional.

Conclusiones

La dificultad para abordar de manera adecuada el carácter multidimensional de las armas pequeñas y ligeras se deriva de enfoques excluyentes que son producto en buena medida de la falta de coordinación institucional, pero sobre todo de pode-

rosos intereses económicos y de consideraciones de seguridad nacional.

En este contexto, debemos dar la bienvenida al documento final de la Cumbre Mundial celebrada en la ONU en 2005 y, en particular, al párrafo 111 en el que los jefes de Estado y de Gobierno expresaron su:

*Grave preocupación por los efectos negativos que tiene para el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos la delincuencia transnacional, incluidos el contrabando y la trata de seres humanos, el problema mundial de los estupefacientes y el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, así como por la creciente vulnerabilidad de los Estados a ese tipo de delincuencia.*⁶

México es uno de los pocos países que ha logrado mantener una visión de conjunto al abordar el tema de las armas pequeñas y ligeras. De ahí la gran responsabilidad de nuestro país al promover la visión multidimensional del problema y su autoridad para seguir impulsando este proceso. En ese sentido, resulta fundamental subrayar y ahondar en las vinculaciones existentes entre desarrollo, derechos humanos y armas pequeñas para alcanzar acuerdos de mayor impacto en la mejora de las condiciones de vida de la población en general.

⁶ El énfasis o empleo de las cursivas es del autor de este artículo.

X. PROYECTO DE RESOLUCIÓN "EL COMERCIO ILÍCITO DE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS EN TODOS SUS ASPECTOS"

Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas. HAVMUN 2013

Fecha: 13 de febrero 2013

Recordando todas sus resoluciones anteriores tituladas "El comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos", incluida la resolución 56/24 V, de 24 de diciembre de 2001,

Poniendo de relieve la importancia de que se siga ejecutando plenamente el Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, como principal marco par la adopción de medidas en esta materia,

Reconociendo la necesidad de que los Estados intensifiquen sus esfuerzos dirigidos a fomentar la capacidad nacional para ejecutar eficazmente el Programa de Acción y el Instrumento internacional de localización,

Además recordando el compromiso pactado en el Protocolo de Nairobi para la Prevención, Control y Reducción de armas pequeñas y ligeras en la región de los Grandes lagos y África de 2004,

Convencidos de que las normas y procedimientos establecidos por el Protocolo para combatir la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, intensifican y consolidan las actividades encaminadas a prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.

Reiterando que la intermediación ilícita en el comercio de armas pequeñas y armas ligeras es un problema grave y creciente del que la comunidad internacional debe ocuparse con carácter urgente,

Reconociendo las iniciativas emprendidas por las organizaciones no gubernamentales para ayudar a los Estados a ejecutar el Programa de Acción,

Tomando nota de los resultados de la Segunda Conferencia de examen de los progresos alcanzados en la ejecución del Programa de Acción, celebrada en Nueva York del 27 de agosto al 7 de septiembre de 2012,

1. Reafirma que la cuestión del comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos requiere esfuerzos concertados en los planos nacional, regional e internacional para prevenir, combatir y eliminar su circulación, transferencia y fabricación ilícitas y que su proliferación descontrolada en muchas regiones del mundo constituye una grave amenaza para la paz, la reconciliación, la seguridad, la estabilidad y el desarrollo sostenible en los planos individual, local, nacional, regional e internacional;

2. Respalda todas las iniciativas, en particular de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales, las organizaciones regionales y subregionales,

las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, que contribuyan al éxito de la ejecución del Programa de Acción;

3. Alienta al Consejo de Seguridad a desarrollar nuevas estrategias para combatir los vínculos existentes entre el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras y la explotación ilícita de recursos naturales, el narcotráfico, y otras manifestaciones del crimen organizado;

4. Alienta la cooperación internacional y regional para identificar el origen del desvío y la transferencia ilícita de armas pequeñas y ligeras, a fin de evitar que lleguen a manos de grupos criminales.

5. Insta a cooperar, cuando proceda, con los órganos competentes, los órganos y las misiones de las Naciones Unidas, de conformidad con sus respectivos mandatos y competencias, para fortalecer el rastreo de las armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos cuando y como se estipula en las disposiciones del Instrumento Internacional de Rastreo (ITI);

6. Alienta a los Estados a presentar, con carácter voluntario, informes nacionales sobre la ejecución del Programa de Acción y sobre la aplicación del Instrumento Internacional de Localización (ITI);

7. Invita a utilizar los informes voluntarios nacionales para proporcionar información sobre las prácticas nacionales de marcado, la asistencia técnica, incluido el suministro de los equipos pertinentes y la cooperación internacional sobre desarrollo tecnológico, incluida la provisión de máquinas de marcado;

8. Apoya la necesidad urgente de mantener y mejorar los controles nacionales, de conformidad con el Plan de Acción, para prevenir, combatir y eliminar el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, incluida su desviación a receptores no autorizados; haciendo énfasis en el control de los espacios fronterizos.

9. Exhorta a los Estados a poner en marcha o fortalecer las leyes, reglamentos, procedimientos administrativos e infraestructuras necesarios para cumplir los requisitos del ITI.

10. Recomienda a los Estados a determinar coherentemente las necesidades, las prioridades y los planes y programas nacionales que puedan requerir cooperación y asistencia internacionales de los Estados y de las organizaciones regionales e internacionales que estén en condiciones de prestárselas;

11. Resuelve formar un equipo internacional permanente de expertos en materias relativas al enfrentamiento al comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos con el objetivo de brindar asesoría de alto nivel a aquellas naciones que lo soliciten.

12. Recomienda crear un fondo internacional voluntario, bajo el mandato de la ONU para la asistencia a las naciones que carecen de recursos necesarios para la aplicación de políticas encaminadas a reducir el comercio ilícito de

armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, especialmente aquellas naciones en situación de post conflicto.

13. Recomienda el fomentar del comercio, cuando se esté en condiciones de hacerlo, de asistencia técnica y facilitar la tecnología relativa, el equipo y la capacitación, para mejorar las capacidades del mercado y rastreo necesarias para apoyar la aplicación efectiva del ITI;

14. Llama la atención de los Estados sobre la aplicación de políticas efectivas y concretas para el control de activos no estatales que intervienen en el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras;

15. Incita a los Estados a desarrollar una gestión entorno al enfrentamiento al comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras con mayor énfasis en la protección de los grupos vulnerables.

16. Recomienda incluir en la agenda de la Tercera Conferencia Examen del Programa de Acción, un análisis integral de las políticas nacionales aplicadas por los diferentes Estados;

17. Resuelve que el Grupo Gubernamental de Expertos presente en su próxima reunión una propuesta de Instrumento jurídicamente vinculante para el marcaje y rastreo de armas pequeñas y ligeras, que incorpore recomendaciones de organizaciones no gubernamentales;

18. Resuelve la inclusión en la agenda de la próxima conferencia de desarme la revisión integral del ITI, dada la persistencia de conflictos nacionales y regionales sustentados principalmente en el comercio ilícito de armas;

19. Apoya la conclusión de un Tratado sobre el Comercio de Armas (ATT en inglés), basado en la negociación multilateral y el respeto a todas las Partes implicadas en la discusión que contribuya a evitar las transferencias ilícitas, de modo que contribuya a la consolidación de la paz y la seguridad internacional;

20. Reafirma que el futuro ATT debe tener en cuenta el respeto al derecho de los Estados a adquirir medios de autodefensa y a los principios del derecho internacional, incluidos la soberanía y la integridad territorial de los Estados;

21. Apoya el desarrollo y la aplicación de leyes, reglamentos y procedimientos administrativos para prevenir la fabricación ilegal y el comercio ilícito en sus respectivas partes, componentes y municiones, incluida la intermediación ilícita y la producción artesanal ilícita, teniendo en cuenta la urgencia de combatir ese tráfico desde la perspectiva de la demanda.

22. Exhorta a los Estados a abstenerse de intervenir en los asuntos internos de otras naciones en las cuestiones relativas al desarme y el enfrentamiento al comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras.

23. Insta a todos los Estados miembros a cumplir las resoluciones en materia de sanciones sobre el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, incluidas las que imponen embargos de armas y a que ajusten su legislación nacional a las medidas relativas a sanciones.

24. Expresa su deseo de que el grupo de expertos proponga un concepto más preciso sobre armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos en lo referido al comercio ilícito que posibilite un consenso entre todas las naciones en este punto, particularmente lo relativo a las municiones y explosivos.

25. Promover las formas en que las organizaciones regionales y subregionales pueden ayudar a los Estados, que lo soliciten, en la elaboración de los informes nacionales del Programa de Acción.

26. Felicita a todos los Estados que han logrado avanzar en la reducción del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y los llama a continuar trabajando en tal dirección;

27. Solicita al Secretario General que en su sexagésimo octavo período de sesiones la informe sobre la aplicación de la presente resolución;

28. Decide incluir en el programa provisional de su sexagésimo octavo período de sesiones el tema titulado "El comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos".



Asamblea General

Distr. limitada
27 de marzo de 2013
Español
Original: inglés

Conferencia Final de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas

Nueva York, 18 a 28 de marzo de 2013

Proyecto de decisión

Presentado por el Presidente de la Conferencia Final

La Conferencia Final de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas,

Adopta el texto del Tratado sobre el Comercio de Armas que figura como anexo de la presente decisión.

Anexo

Tratado sobre el Comercio de Armas

Preámbulo

Los Estados partes en el presente Tratado,

Guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas,

Recordando el Artículo 26 de la Carta de las Naciones Unidas, que tiene por objeto promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la menor desviación posible de recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos,

Subrayando la necesidad de prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales y de evitar su desvío al mercado ilícito o hacia usos y usuarios finales no autorizados, en particular para la comisión de actos terroristas,

Reconociendo los intereses legítimos de orden político, económico, comercial y de seguridad de los Estados en relación con el comercio internacional de armas convencionales,

Reafirmando el derecho soberano de todo Estado de regular y controlar, conforme a su propio sistema jurídico o constitucional, las armas convencionales que se encuentren exclusivamente en su territorio,

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 28 de marzo de 2013.



Reconociendo que la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son pilares del sistema de las Naciones Unidas y sirven de fundamento a la seguridad colectiva, y que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente,

Recordando las Directrices de la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas sobre transferencias internacionales de armas, en el contexto de la resolución 46/36 H de la Asamblea General, de 6 de diciembre de 1991,

Observando la contribución realizada por el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, así como el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y el Instrumento internacional para permitir a los Estados identificar y localizar, de forma oportuna y fidedigna, armas pequeñas y armas ligeras ilícitas,

Reconociendo las consecuencias sociales, económicas, humanitarias y de seguridad del tráfico ilícito y no regulado de armas convencionales,

Teniendo en cuenta que la gran mayoría de las personas afectadas por los conflictos armados y la violencia armada son civiles, en particular mujeres y niños,

Reconociendo también las dificultades a que se enfrentan las víctimas de los conflictos armados y su necesidad de recibir un adecuado grado de atención, rehabilitación y reinserción social y económica,

Destacando que ninguna disposición del presente Tratado impide que los Estados mantengan y aprueben medidas adicionales eficaces para promover el objeto y fin del Tratado,

Conscientes del comercio legítimo y de la propiedad y el uso legales de ciertas armas convencionales para actividades recreativas, culturales, históricas y deportivas, en los casos en que esas formas de comercio, propiedad y uso están permitidas o protegidas por la ley,

Conscientes también del papel que pueden desempeñar las organizaciones regionales en la prestación de asistencia a los Estados partes, previa petición, a fin de aplicar el presente Tratado,

Reconociendo el papel activo que, de forma voluntaria, puede desempeñar la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales y la industria, en la sensibilización sobre el objeto y fin del presente Tratado, y en apoyo de su aplicación,

Reconociendo que la regulación del comercio internacional de armas convencionales y la prevención de su desvío no debe entorpecer la cooperación internacional y el comercio legítimo de material, equipo y tecnología para fines pacíficos,

Poniendo de relieve la conveniencia de lograr la adhesión universal al presente Tratado,

Resueltos a actuar de conformidad con los siguientes principios:

Principios

- El derecho inmanente de todos los Estados a la legítima defensa individual o colectiva reconocido en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas;
- La solución de controversias internacionales por medios pacíficos de manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia, de conformidad con el Artículo 2, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas;
- La renuncia a recurrir, en las relaciones internacionales, a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas, de conformidad con el Artículo 2, párrafo 4, de la Carta de las Naciones Unidas;
- La no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de cada Estado, de conformidad con el Artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas;
- La obligación de respetar y hacer respetar el derecho internacional humanitario, de conformidad, entre otros, con los Convenios de Ginebra de 1949, y de respetar y hacer respetar los derechos humanos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre otros instrumentos;
- La responsabilidad de todos los Estados, de conformidad con sus respectivas obligaciones internacionales, de regular efectivamente el comercio internacional de armas convencionales y de evitar su desvío, así como la responsabilidad primordial de todos los Estados de establecer y aplicar sus respectivos sistemas nacionales de control;
- El respeto a los intereses legítimos de los Estados de adquirir armas convencionales para ejercer su derecho de legítima defensa y para operaciones de mantenimiento de la paz, así como de fabricar, exportar, importar y transferir armas convencionales;
- La aplicación coherente, objetiva y no discriminatoria del presente Tratado;

Han convenido en lo siguiente:

Artículo 1**Objeto y fin**

El objeto del presente Tratado es:

- Establecer normas internacionales comunes lo más estrictas posible para regular o mejorar la regulación del comercio internacional de armas convencionales;
- Prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales y prevenir su desvío;

Con el fin de:

- Contribuir a la paz, la seguridad y la estabilidad en el ámbito regional e internacional;

- Reducir el sufrimiento humano;
- Promover la cooperación, la transparencia y la actuación responsable de los Estados partes en el comercio internacional de armas convencionales, fomentando así la confianza entre ellos.

Artículo 2

Ámbito de aplicación

1. El presente Tratado se aplicará a todas las armas convencionales comprendidas en las categorías siguientes:
 - a) Carros de combate;
 - b) Vehículos blindados de combate;
 - c) Sistemas de artillería de gran calibre;
 - d) Aeronaves de combate;
 - e) Helicópteros de ataque;
 - f) Buques de guerra;
 - g) Misiles y lanzamisiles; y
 - h) Armas pequeñas y armas ligeras.
2. A los efectos del presente Tratado, las actividades de comercio internacional abarcarán la exportación, la importación, el tránsito, el transbordo y el corretaje, denominadas en lo sucesivo “transferencias”.
3. El presente Tratado no se aplicará al transporte internacional realizado por un Estado parte, o en su nombre, de armas convencionales destinadas a su propio uso, siempre que estas permanezcan bajo la propiedad de ese Estado parte.

Artículo 3

Municiones

Cada Estado parte establecerá y mantendrá un sistema nacional de control para regular la exportación de municiones disparadas, lanzadas o propulsadas por las armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, y aplicará lo dispuesto en los artículos 6 y 7 antes de autorizar la exportación de tales municiones.

Artículo 4

Piezas y componentes

Cada Estado parte establecerá y mantendrá un sistema nacional de control para regular la exportación de piezas y componentes cuando dicha exportación permita la fabricación de las armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, y aplicará lo dispuesto en los artículos 6 y 7 antes de autorizar la exportación de tales piezas y componentes.

Artículo 5

Aplicación general

1. Cada Estado parte aplicará el presente Tratado de manera coherente, objetiva y no discriminatoria, teniendo presentes los principios mencionados en él.
2. Cada Estado parte establecerá y mantendrá un sistema nacional de control, incluida una lista nacional de control, para aplicar lo dispuesto en el presente Tratado.
3. Se alienta a cada Estado parte a que aplique lo dispuesto en el presente Tratado a la mayor variedad posible de armas convencionales. Las definiciones nacionales de cualquiera de las categorías comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, apartados a) a g), no podrán ser más restrictivas que las descripciones utilizadas en el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas en el momento en que entre en vigor el presente Tratado. En relación con la categoría comprendida en el artículo 2, párrafo 1, apartado h), las definiciones nacionales no podrán ser más restrictivas que las descripciones utilizadas en los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas en el momento en que entre en vigor el presente Tratado.
4. Cada Estado parte, de conformidad con sus leyes nacionales, facilitará su lista nacional de control a la Secretaría, que la pondrá a disposición de los demás Estados partes. Se alienta a los Estados partes a que hagan públicas sus listas de control.
5. Cada Estado parte adoptará las medidas que sean necesarias para aplicar las disposiciones del presente Tratado y designará a las autoridades nacionales competentes a fin de disponer de un sistema nacional de control eficaz y transparente para regular la transferencia de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, y de elementos comprendidos en el artículo 3 y el artículo 4.
6. Cada Estado parte designará uno o más puntos de contacto nacionales para intercambiar información sobre cuestiones relacionadas con la aplicación del presente Tratado. Cada Estado parte notificará su punto o puntos de contacto nacionales a la Secretaría que se establece en el artículo 18 y mantendrá actualizada dicha información.

Artículo 6

Prohibiciones

1. Un Estado parte no autorizará ninguna transferencia de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, ni de elementos comprendidos en el artículo 3 o el artículo 4, si la transferencia supone una violación de las obligaciones que le incumben en virtud de las medidas que haya adoptado el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en particular los embargos de armas.
2. Un Estado parte no autorizará ninguna transferencia de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, ni de elementos comprendidos en el artículo 3 o el artículo 4, si la transferencia supone una violación de sus obligaciones internacionales pertinentes en virtud de los acuerdos internacionales en los que es parte, especialmente los relativos a la transferencia internacional o el tráfico ilícito de armas convencionales.
3. Un Estado parte no autorizará ninguna transferencia de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, ni de elementos comprendidos en el

artículo 3 o el artículo 4, si en el momento de la autorización tiene conocimiento de que las armas o los elementos podrían utilizarse para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad, infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949, ataques dirigidos contra bienes de carácter civil o personas civiles protegidas, u otros crímenes de guerra tipificados en los acuerdos internacionales en los que sea parte.

Artículo 7

Exportación y evaluación de las exportaciones

1. Si la exportación no está prohibida en virtud del artículo 6, cada Estado parte exportador, antes de autorizar la exportación bajo su jurisdicción de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, o de elementos comprendidos en el artículo 3 o el artículo 4, y de conformidad con su sistema nacional de control, evaluará, de manera objetiva y no discriminatoria y teniendo en cuenta los factores pertinentes, incluida la información proporcionada por el Estado importador de conformidad con el artículo 8, párrafo 1, si las armas convencionales o los elementos podrían:

- a) Contribuir a la paz y la seguridad o menoscabarlas;
- b) Utilizarse para:
 - i) Cometer o facilitar una violación grave del derecho internacional humanitario;
 - ii) Cometer o facilitar una violación grave del derecho internacional de los derechos humanos;
 - iii) Cometer o facilitar un acto que constituya un delito en virtud de las convenciones o los protocolos internacionales relativos al terrorismo en los que sea parte el Estado exportador; o
 - iv) Cometer o facilitar un acto que constituya un delito en virtud de las convenciones o los protocolos internacionales relativos a la delincuencia organizada transnacional en los que sea parte el Estado exportador.

2. El Estado parte exportador también examinará si podrían adoptarse medidas para mitigar los riesgos mencionados en los apartados a) o b) del párrafo 1, como medidas de fomento de la confianza o programas elaborados y acordados conjuntamente por los Estados exportador e importador.

3. Si, una vez realizada esta evaluación y examinadas las medidas de mitigación disponibles, el Estado parte exportador determina que existe un riesgo manifiesto de que se produzca alguna de las consecuencias negativas contempladas en el párrafo 1, dicho Estado no autorizará la exportación.

4. Al realizar la evaluación, el Estado parte exportador tendrá en cuenta el riesgo de que las armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, o los elementos comprendidos en el artículo 3 o el artículo 4 se utilicen para cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños.

5. Cada Estado parte exportador tomará medidas para asegurar que todas las autorizaciones de exportación de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, o de elementos comprendidos en el artículo 3 o el artículo 4, se detallen y expidan antes de que se realice la exportación.
6. Cada Estado parte exportador pondrá a disposición del Estado parte importador y de los Estados partes de tránsito o transbordo información adecuada sobre la autorización en cuestión, previa petición y de conformidad con sus leyes, prácticas o políticas nacionales.
7. Si, después de concedida una autorización, un Estado parte exportador tiene conocimiento de nuevos datos que sean pertinentes, se alienta a dicho Estado a que reexamine la autorización tras consultar, en su caso, al Estado importador.

Artículo 8 **Importación**

1. Cada Estado parte importador tomará medidas para suministrar, de conformidad con sus leyes nacionales, información apropiada y pertinente al Estado parte exportador que así lo solicite a fin de ayudarlo a realizar su evaluación nacional de exportación con arreglo al artículo 7. Tales medidas podrán incluir el suministro de documentación sobre los usos o usuarios finales.
2. Cada Estado parte importador tomará medidas que le permitan regular, cuando proceda, las importaciones bajo su jurisdicción de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1. Tales medidas podrán incluir sistemas de importación.
3. Cada Estado parte importador podrá solicitar información al Estado parte exportador en relación con las autorizaciones de exportación pendientes o ya concedidas en las que el Estado parte importador sea el país de destino final.

Artículo 9 **Tránsito o transbordo**

Cada Estado parte tomará medidas apropiadas para regular, siempre que proceda y sea factible, el tránsito o transbordo bajo su jurisdicción de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, de conformidad con el derecho internacional aplicable.

Artículo 10 **Corretaje**

Cada Estado parte tomará medidas, de conformidad con sus leyes nacionales, para regular las actividades de corretaje que tengan lugar en su jurisdicción en relación con las armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1. Tales medidas podrán incluir la exigencia de que los intermediarios se inscriban en un registro u obtengan una autorización escrita antes de comenzar su actividad.

Artículo 11 **Desvío**

1. Cada Estado parte que participe en una transferencia de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, tomará medidas para evitar su desvío.

2. El Estado parte exportador tratará de evitar el desvío de las transferencias de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, por medio de su sistema nacional de control establecido con arreglo al artículo 5, párrafo 2, evaluando el riesgo de que se desvíe la exportación y examinando la posibilidad de establecer medidas de mitigación, como medidas de fomento de la confianza o programas elaborados y acordados conjuntamente por los Estados exportador e importador. Otras medidas de prevención podrían consistir, en su caso, en examinar a las partes que participan en la exportación, exigir documentación adicional, certificados o garantías, no autorizar la exportación o imponer otras medidas adecuadas.

3. Los Estados partes importadores, exportadores, de tránsito y de transbordo cooperarán entre sí e intercambiarán información, de conformidad con sus leyes nacionales, cuando sea adecuado y factible, a fin de mitigar el riesgo de desvío de las transferencias de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1.

4. Si un Estado parte detecta el desvío de una transferencia de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, tomará las medidas necesarias, con arreglo a sus leyes nacionales y de conformidad con el derecho internacional, para hacer frente a ese desvío. Tales medidas podrán consistir en alertar a los Estados partes potencialmente afectados, examinar los envíos desviados de dichas armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, y adoptar medidas de seguimiento en materia de investigación y cumplimiento.

5. A fin de comprender mejor y prevenir el desvío de las transferencias de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, se alienta a los Estados partes a que compartan información pertinente sobre medidas eficaces para hacer frente a los desvíos. Tal información podrá incluir datos sobre actividades ilícitas, incluida la corrupción, rutas de tráfico internacional, intermediarios ilegales, fuentes ilícitas de suministro, métodos de ocultación, puntos comunes de envío o destinos utilizados por grupos organizados que se dedican al desvío.

6. Se alienta a los Estados partes a que informen a los demás Estados partes, a través de la Secretaría, sobre las medidas que hayan adoptado para hacer frente al desvío de transferencias de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1.

Artículo 12

Registro

1. Cada Estado parte llevará registros nacionales, de conformidad con sus leyes y reglamentos internos, de las autorizaciones de exportación que expida o de las exportaciones realizadas de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1.

2. Se alienta a cada Estado parte a que lleve registros de las armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, que tengan como destino final su territorio o sean objeto de una autorización de tránsito o transbordo a través de él.

3. Se alienta a cada Estado parte a que incluya en esos registros información sobre la cantidad, el valor y el modelo o tipo de armas, las transferencias internacionales de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, que hayan sido autorizadas, las armas convencionales efectivamente transferidas, y

datos precisos sobre los Estados exportadores, importadores, de tránsito y transbordo y sobre los usuarios finales, según proceda.

4. Los registros se conservarán por lo menos diez años.

Artículo 13 **Presentación de informes**

1. En el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Tratado de conformidad con el artículo 22, cada Estado parte presentará a la Secretaría un informe inicial sobre las medidas adoptadas para aplicarlo, incluidas las leyes nacionales, las listas nacionales de control y otros reglamentos y medidas administrativas. Cada Estado parte informará a la Secretaría, cuando proceda, de cualquier nueva medida adoptada para aplicar el presente Tratado. La Secretaría distribuirá los informes y los pondrá a disposición de los Estados partes.

2. Se alienta a los Estados partes a que proporcionen a los demás Estados partes, a través de la Secretaría, información sobre las medidas adoptadas que hayan resultado eficaces para hacer frente al desvío de transferencias de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1.

3. Cada Estado parte presentará anualmente a la Secretaría, a más tardar el 31 de mayo, un informe sobre las exportaciones e importaciones autorizadas o realizadas de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, correspondientes al año civil anterior. La Secretaría distribuirá los informes y los pondrá a disposición de los Estados partes. El informe presentado a la Secretaría podrá contener la misma información que el Estado parte haya presentado en los marcos pertinentes de las Naciones Unidas, incluido el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas. Los informes podrán excluir datos comercialmente sensibles o relativos a la seguridad nacional.

Artículo 14 **Cumplimiento**

Cada Estado parte tomará las medidas apropiadas para hacer cumplir las leyes y reglamentos nacionales de aplicación de las disposiciones del presente Tratado.

Artículo 15 **Cooperación internacional**

1. Los Estados partes cooperarán entre sí, de manera compatible con sus respectivos intereses de seguridad y leyes nacionales, a fin de aplicar eficazmente el presente Tratado.

2. Se alienta a los Estados partes a que faciliten la cooperación internacional, en particular intercambiando información sobre cuestiones de interés mutuo relacionadas con la aplicación y el funcionamiento del presente Tratado, de conformidad con sus respectivos intereses de seguridad y leyes nacionales.

3. Se alienta a los Estados partes a que mantengan consultas sobre cuestiones de interés mutuo e intercambien información, según proceda, para contribuir a la aplicación del presente Tratado.

4. Se alienta a los Estados partes a que cooperen, de conformidad con sus leyes nacionales, para contribuir a la aplicación en el ámbito nacional de las disposiciones

del presente Tratado, en particular mediante el intercambio de información sobre actividades y actores ilegales y a fin de prevenir y erradicar el desvío de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1.

5. Los Estados partes se prestarán, cuando así lo hayan acordado y de conformidad con sus leyes nacionales, la más amplia asistencia en las investigaciones, procesos y actuaciones judiciales referentes a violaciones de las medidas nacionales adoptadas con arreglo al presente Tratado.

6. Se alienta a los Estados partes a que adopten medidas nacionales y cooperen entre sí a fin de prevenir que las transferencias de armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, sean objeto de prácticas corruptas.

7. Se alienta a los Estados partes a que intercambien experiencias e información sobre las lecciones aprendidas en relación con cualquier aspecto del presente Tratado.

Artículo 16 **Asistencia internacional**

1. A fin de aplicar el presente Tratado, cada Estado parte podrá recabar asistencia, en particular asistencia jurídica o legislativa, asistencia para el desarrollo de la capacidad institucional y asistencia técnica, material o financiera. Tal asistencia podrá incluir la gestión de las existencias, programas de desarme, desmovilización y reintegración, legislación modelo y prácticas eficaces de aplicación. Cada Estado parte que esté en condiciones de hacerlo prestará, previa petición, tal asistencia.

2. Cada Estado parte podrá solicitar, ofrecer o recibir asistencia a través de, entre otros, las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, regionales, subregionales o nacionales, organizaciones no gubernamentales o a través de acuerdos bilaterales.

3. Los Estados partes establecerán un fondo fiduciario de contribuciones voluntarias para ayudar a aplicar el presente Tratado a los Estados partes que soliciten y necesiten asistencia internacional. Se alienta a cada Estado parte a que aporte recursos al fondo fiduciario.

Artículo 17 **Conferencia de los Estados Partes**

1. La Secretaría provisional establecida con arreglo al artículo 18 convocará una Conferencia de los Estados Partes a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Tratado y, posteriormente, cuando la propia Conferencia de los Estados Partes lo decida.

2. La Conferencia de los Estados Partes aprobará su Reglamento por consenso en su primer período de sesiones.

3. La Conferencia de los Estados Partes aprobará su reglamentación financiera y la de los órganos subsidiarios que establezca, así como las disposiciones financieras que regirán el funcionamiento de la Secretaría. En cada período ordinario de sesiones, la Conferencia de los Estados Partes aprobará un presupuesto para el ejercicio económico que estará en vigor hasta el siguiente período ordinario de sesiones.

4. La Conferencia de los Estados Partes:

- a) Examinará la aplicación del presente Tratado, incluidas las novedades en el ámbito de las armas convencionales;
- b) Examinará y aprobará recomendaciones sobre la aplicación y el funcionamiento del presente Tratado, en particular la promoción de su universalidad;
- c) Examinará las enmiendas al presente Tratado de conformidad con el artículo 20;
- d) Examinará las cuestiones que surjan en la interpretación del presente Tratado;
- e) Examinará y decidirá las funciones y el presupuesto de la Secretaría;
- f) Examinará el establecimiento de los órganos subsidiarios que resulten necesarios para mejorar el funcionamiento del presente Tratado; y
- g) Desempeñará las demás funciones que procedan en virtud del presente Tratado.

5. Se celebrarán reuniones extraordinarias de la Conferencia de los Estados Partes cuando esta lo estime necesario o cuando algún Estado parte lo solicite por escrito, siempre que esta solicitud reciba el apoyo de al menos dos tercios de los Estados partes.

Artículo 18
Secretaría

1. Por el presente Tratado se establece una Secretaría para ayudar a los Estados partes a aplicar eficazmente lo dispuesto en él. Hasta que se celebre la primera reunión de la Conferencia de los Estados Partes, una Secretaría provisional desempeñará las funciones administrativas previstas en el presente Tratado.
2. La Secretaría dispondrá de una dotación suficiente de personal. El personal deberá tener la experiencia necesaria para asegurar que la Secretaría desempeñe efectivamente las funciones que se describen en el párrafo 3.
3. La Secretaría será responsable ante los Estados partes. En el marco de una estructura reducida, la Secretaría desempeñará las siguientes funciones:
 - a) Recibir, distribuir y poner a disposición los informes previstos en el presente Tratado;
 - b) Mantener y poner a disposición de los Estados partes la lista de puntos de contacto nacionales;
 - c) Facilitar la correspondencia entre los ofrecimientos y las solicitudes de asistencia para la aplicación del presente Tratado y promover la cooperación internacional cuando se solicite;
 - d) Facilitar la labor de la Conferencia de los Estados Partes, en particular adoptando las medidas necesarias y proporcionando los servicios que se necesiten para las reuniones previstas en el presente Tratado; y
 - e) Desempeñar las demás funciones que decida la Conferencia de los Estados Partes.

Artículo 19
Solución de controversias

1. Los Estados partes celebrarán consultas y, de común acuerdo, cooperarán entre sí para tratar de solucionar cualquier controversia que pueda surgir entre ellos con respecto a la interpretación o aplicación del presente Tratado, mediante negociaciones, mediación, conciliación, arreglo judicial o por otros medios pacíficos.
2. Los Estados partes podrán someter a arbitraje, de común acuerdo, cualquier controversia que surja entre ellos con respecto a cuestiones relativas a la interpretación o aplicación del presente Tratado.

Artículo 20
Enmiendas

1. Cualquier Estado parte podrá proponer enmiendas al presente Tratado seis años después de su entrada en vigor. Posteriormente, las propuestas de enmienda solo podrán ser examinadas por la Conferencia de los Estados Partes cada tres años.
2. Toda propuesta para enmendar el presente Tratado se presentará por escrito a la Secretaría, que procederá a distribuirla a todos los Estados partes no menos de 180 días antes de la siguiente reunión de la Conferencia de los Estados Partes en que se puedan examinar enmiendas de conformidad con el párrafo 1. La enmienda se examinará en la siguiente reunión de la Conferencia de los Estados Partes en que se puedan examinar enmiendas de conformidad con el párrafo 1 si, no más tarde de 120 días después de que la Secretaría distribuya la propuesta, la mayoría de los Estados partes notifica a la Secretaría su apoyo a que se examine dicha propuesta.
3. Los Estados partes harán todo lo posible por alcanzar un consenso sobre cada enmienda. Si se han agotado todas las posibilidades de consenso y no se ha logrado ningún acuerdo, la enmienda podrá ser aprobada, en última instancia, por una mayoría de tres cuartos de los Estados partes presentes y votantes en la reunión de la Conferencia de los Estados Partes. A los efectos del presente artículo, se entenderá por Estados partes presentes y votantes los Estados partes presentes que emitan un voto afirmativo o negativo. El Depositario comunicará a todos los Estados partes las enmiendas aprobadas.
4. Las enmiendas aprobadas conforme al párrafo 3 entrarán en vigor, para cada Estado parte que haya depositado su instrumento de aceptación de dicha enmienda, noventa días después de la fecha en que la mayoría de los Estados que eran partes en el Tratado cuando se aprobó la enmienda hayan depositado ante el Depositario sus instrumentos de aceptación. Posteriormente, la enmienda entrará en vigor para cualquier otro Estado parte noventa días después de la fecha en que este deposite su instrumento de aceptación de dicha enmienda.

Artículo 21
Firma, ratificación, aceptación, aprobación o adhesión

1. El presente Tratado estará abierto a la firma de todos los Estados en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York desde el 3 de junio de 2013 hasta su entrada en vigor.

2. El presente Tratado estará sujeto a la ratificación, aceptación o aprobación de cada Estado signatario.
3. Tras su entrada en vigor, el presente Tratado estará abierto a la adhesión de todo Estado que no lo haya firmado.
4. Los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión se depositarán ante el Depositario.

Artículo 22

Entrada en vigor

1. El presente Tratado entrará en vigor noventa días después de la fecha en que se deposite ante el Depositario el quincuagésimo instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.
2. Para todo Estado que deposite su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión con posterioridad a la entrada en vigor del presente Tratado, este entrará en vigor respecto de dicho Estado noventa días después de la fecha en que deposite su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

Artículo 23

Aplicación provisional

Cualquier Estado podrá declarar, en el momento de la firma o el depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, que aplicará provisionalmente lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del presente Tratado mientras no se produzca su entrada en vigor respecto de ese Estado.

Artículo 24

Duración y retirada

1. El presente Tratado tendrá una duración ilimitada.
2. Cualquier Estado parte podrá retirarse del presente Tratado en ejercicio de su soberanía nacional. Para ello, deberá notificar dicha retirada al Depositario, quien lo comunicará a todos los demás Estados partes. La notificación de la retirada podrá incluir una explicación de los motivos que la justifican. La retirada surtirá efecto noventa días después de la fecha en que el Depositario reciba la notificación de la retirada, a menos que en ella se indique una fecha posterior.
3. La retirada no eximirá a ningún Estado de las obligaciones que le incumbían en virtud del presente Tratado mientras era parte en él, incluidas las obligaciones financieras que le fueran imputables.

Artículo 25

Reservas

1. En el momento de la firma, ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, cada Estado podrá formular reservas, salvo que estas sean incompatibles con el objeto y fin del presente Tratado.
2. Un Estado parte podrá retirar su reserva en cualquier momento mediante una notificación a tal efecto dirigida al Depositario.

Artículo 26

Relación con otros acuerdos internacionales

1. La aplicación del presente Tratado se entenderá sin perjuicio de las obligaciones contraídas por los Estados partes respecto de acuerdos internacionales vigentes o futuros en los que sean partes, cuando esas obligaciones sean compatibles con el presente Tratado.
2. El presente Tratado no podrá invocarse como argumento para anular acuerdos de cooperación en materia de defensa concluidos por Estados partes en él.

Artículo 27

Depositario

El Secretario General de las Naciones Unidas será el Depositario del presente Tratado.

Artículo 28

Textos auténticos

El texto original del presente Tratado, cuyas versiones en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticas, será depositado ante el Secretario General de las Naciones Unidas.

HECHO EN NUEVA YORK el veintiocho de marzo de dos mil trece.

XII. NODAL.AM

Nota informativa

En julio de 2013, el periodista, docente universitario e investigador de las relaciones internacionales Pedro Brieger lanzó un portal de noticias de América Latina y el Caribe, la cual pretende sea una alternativa hacia otras fuentes de lectura y circulación de noticias.

A los seis meses de haberse lanzado este espacio de noticias, ya contaba con más 300 mil visitas desde todos los países de la región.

El creador de este portal de noticias ha expresado que el proyecto nació de la que nos informamos sobre lo que sucede en América Latina, por las grandes agencias de noticias europeas y estadounidenses y del poco conocimiento que existía en el continente sobre nuestra propia realidad.

El trabajo de nodal consiste en leer la prensa latinoamericana de cada uno de los países, los diarios, revistas, páginas en internet, blogs, sitios alternativos. Escuchar las radios y televisoras latinoamericanas. Luego de esa revisión, hacer una síntesis de lo que más importante relacionado con el Continente.

Nodal tiene una estructura de etiquetas que facilita la búsqueda de las noticias. Primero está la división por área geográfica. Cada país tiene una etiqueta, desde el más pequeño, como Belice, hasta el más grande, como Brasil.

También hay secciones exclusivas para cada proyecto de integración como el Alba, la Celac, Petrocaribe, Mercosur, Caricom, Unasur, etc. A esto se le suman las secciones de análisis, opinión y editoriales. Los movimientos sociales, los pueblos originarios, el género y la diversidad sexual también cuentan con un espacio fijo.

Otro elemento original es el Rincón Musical. Todos los días Nodal sube música de alguno de los países de la región porque ahí también hay un déficit. Si bien hay cantantes muy populares, también es cierto que hay gente talentosa que no se conocen.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
SECRETARÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN
DE LOS ESTADOS AMERICANOS

NUESTRA DEMOCRACIA



Organización de los
Estados Americanos



Canadian International
Development Agency

Agence canadienne de
développement international



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



3 UN BALANCE DE LOS LOGROS Y FALENCIAS DE LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA

Después de la transición: una nueva fase en la ruta democrática

Luego de tres décadas de democracia en América Latina, se ha dejado atrás el autoritarismo militar y muchas de las amenazas que han pesado sobre nuestras frágiles democracias. La transición convivió con la amenaza de la regresión hacia regímenes militares. Esto parece haber concluido, a pesar de los golpes de Estado en Venezuela (2002), Ecuador (2000 y 2005)¹ y Honduras (2009), y de controversias en algunos países sobre manipulación del voto, respeto a la libre expresión, surgimiento de un presidencialismo acentuado, limitaciones a la independencia y control de los poderes, y desconocimiento de los roles y competencias de los gobiernos locales.

Por cierto, haber dejado atrás el espectro del militarismo no implica la consolidación de la democracia. Como ya lo señalamos, ésta por definición nunca concluye, nunca está “consolidada”, su tarea es permanentemente incompleta: “La democracia se presenta como un régimen siempre marcado por formas inacabadas y de no cumplimiento”.²

Se abre ahora una fase tanto o más compleja en el proceso de democratización: la “postransición”. Su rasgo principal es que los desafíos actuales tienen menos que ver con el retorno del pasado militar en la región que con las grandes dificultades para expandir los derechos de ciudadanía y la proliferación de grandes concentraciones de poder político opuestas al objetivo democrático.

La postransición plantea interrogantes sobre el futuro, sobre la capacidad de la democracia para sobrevivir y ampliarse. Nos plantea la cuestión de la sostenibilidad democrática. Las preguntas no se refieren a si un golpe instalará un gobierno

¹ Cabe notar que éstos no fueron golpes de Estado en el sentido clásico del término y que sólo en el golpe del año 2000 tuvieron los militares un papel protagónico. Para mayor definición sobre el tema, véase Pion-Berlin (documento preparado para el proyecto, 2009).

² P. Rosanvallon, en PNUD, 2004, p. 35.

autoritario por décadas, sino más bien a ¿cuántos grados de cesarismo y autoritarismo pueden resistir los regímenes democráticos sin perder su esencia? ¿Cuánta inseguridad y falta de Estado democrático de derecho y cuánta pobreza y desigualdad resiste la democracia?

En esta nueva fase de democratización surgen nuevas experiencias políticas y conflictos de distribución (o redistribución) del poder. **La región se presenta como una América Latina a la búsqueda de su personalidad democrática.**

No está dicho que estos cambios concluyan necesariamente en un modelo de “democracia a la latinoamericana”. Quizá lo que vivimos no construya una forma nueva y en cambio se prolongue y dé lugar, al menos en algunos países, a una fase de permanentes tensiones y conflictos o incluso a nuevas formas autoritarias.

Al reflexionar sobre esta etapa de la vida política latinoamericana es necesario tomar en cuenta el peso que tienen ciertas transformaciones políticas y económicas que han modificado las condiciones de desarrollo político en el último lustro. Así, al término de la primera década del siglo XXI el panorama regional tiene diferencias importantes con el que existía hacia el final del siglo precedente:

- El surgimiento de nuevos movimientos políticos y nuevas experiencias de gobierno.
- Un reconocimiento creciente de los derechos de sectores antes discriminados por adscripción, como el caso de las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes.
- La profunda tendencia en varios países de la región a una mayor concentración del poder en el Ejecutivo, con relativa independencia de la inclinación política.
- Una aceptación generalizada de la urgencia de la lucha contra la pobreza y, en menor grado, contra las agudas desigualdades de las sociedades de América Latina.
- El cuestionamiento general del Consenso de Washington y de la receta única que encarnaba, aunque reconociendo la necesidad del mantenimiento de equilibrios macroeconómicos básicos y del aprovechamiento de las oportunidades que brinda la inserción en la economía mundial.
- Un cierto aumento de los grados de autonomía en los países de la región respecto de las potencias políticas centrales y los organismos multilaterales de crédito, que se expresa en este último caso por una menor presión de sus condicionalidades.
- El surgimiento de una potencia regional con creciente peso mundial.
- Un reconocimiento creciente de la necesidad de esquemas efectivos de cooperación e integración regional y aumento del debate político en la región sobre el tipo de esquemas a establecer.

Hasta hace pocos años, la mayoría de estos temas eran objeto de polarización política. Hoy difícilmente un político de la región se atreve a objetar estas ideas. De hecho, quizá sin darnos cuenta, se ha ido gestando en la difícil experiencia de estos años una

RECUADRO DE OPINIÓN 3.1

Sobre las transiciones democráticas y sus claroscuros

“La transición se consolida con la alternancia en el ejercicio del poder.” (Vicepresidente de Paraguay, 26/10/09.)

“El concepto de ‘redemocratización’ no es aplicable a la mayoría de los países de América Central, que desde la independencia no conocieron ni la democracia ni los sistemas de partido, sino que vivieron en regímenes dictatoriales o en alianzas oligárquicas y militares [...] Hablar de redemocratización en América Central es un error. En América Central estamos empezando a construir democracia, y terminando de construir Estado.” (Académico y ex político de Costa Rica, 16/11/09.)

“Nuestra democracia se inició como una democracia primaveral; pensamos que iba a florecer [...] Sin embargo, vemos que hemos tenido prácticamente una decadencia, porque [...] nuestras instituciones se han debilitado, el Estado se ha debilitado a partir del consenso de Washington, hubo ajustes y reajustes, y por otro lado las desigualdades históricas siguen vigentes.” (Diputada indígena de Guatemala, 9/11/09.)

“Hay una insatisfacción popular mayoritaria con el funcionamiento del sistema político y los resultados de las gestiones de gobierno. En Argentina, en la restauración democrática de 1983 hubo un altísimo nivel de participación popular, a la que siguió una progresiva declinación en la adhesión de la ciudadanía. Subsiste en América Latina, y en Argentina sin ninguna duda, un repudio absoluto a las dictaduras militares y sus nefastas consecuencias, pero aquel enamoramiento con la democracia en gran medida se ha perdido. No existe la pasión que hubo en la recuperación de la democracia.” (Ex diputado y líder partidario de Argentina, 27/04/10.)

“La gente no está conforme con lo que hemos logrado, y demanda de la democracia algo más que libertades formales y elecciones populares limpias. La gente está demandando que la democracia le toque la piel. Si no, la erosión de la confianza seguirá creciendo, no sólo en la clase políti-

ca, sino lo que es más preocupante, en las instituciones fundamentales de la democracia. La misma población que dice que los parlamentos y los partidos son imprescindibles, dice que son ineficaces y corruptos.” (Representante del Poder Legislativo de la Rep. Dominicana, 16/11/09.)

“Hay razones para el optimismo: no sólo nuestros gobiernos son democráticamente electos; además, todos ellos intentan abordar el tema central de nuestras sociedades, que es el de la desigualdad, incorporando sectores anteriormente excluidos de los procesos decisorios. [...] Ese vigor de la política fue lo que permitió que un operario fuera electo presidente de Brasil, que un indígena fuera electo en Bolivia, que mujeres fueran electas en Argentina, Chile y Costa Rica, y que una persona como el presidente Lugo pusiera fin a décadas de monopolio de la política por un solo partido en Paraguay.” (Alto funcionario de la cancillería de Brasil, 27/04/10.)

“Desde un punto de vista optimista, podemos afirmar que 60% de la población centroamericana ha vivido sin conflictos violentos y en un ambiente de democracia como el que tenemos. Pero comienza a ser una democracia que está cansada por la manera en que funciona.” (Académico de Guatemala 1, 9/11/09.)

“Hace muchos años se decía que no había que exigirle tanto a la democracia porque se la sobrecargaba. Esta idea debe quedar atrás porque los partidos y los gobiernos no pueden evitar que cualquier ciudadano piense que si la democracia significa igualdad, ¿por qué restringirla a las urnas?” (Académico mexicano 2, 22/03/10; cita aproximada.)

“Hay un exceso de optimismo respecto de la institucionalidad democrática, como si no hubiera marcha atrás; sin embargo, sí hay riesgos de involución democrática (lo que Charles Tilly llama ‘desdemocratización’). A ello se le suman temas más sutiles de degradación democrática.” (Funcionario internacional en Colombia, 16/02/10; cita aproximada.)

RECUADRO DE OPINIÓN 3.2

Sobre la unidad / heterogeneidad de la región:

“Tenemos un mundo y un continente bastante diferenciados, y los ritmos políticos son diferentes y arrojan diversas problemáticas.” (Viceministro del PE 2 de Bolivia, 9/03/10.)

“Como las personas, cada país tiene historia, costumbres, problemas, sueños, utopías, frustraciones que les son propios, por mucho que pertenezcan a la misma familia. [...] [Los problemas] nos tocan de forma distinta; de ahí la importancia de encontrarnos con otras experiencias que al fin y al cabo también tienen mucho en común. No podemos caer en la tentación de la autorreferencialidad y creer que nuestra forma de resolver los problemas es única, o que los problemas del vecino no nos afectan.” (Diputado de Chile, 27/04/10.)

“Somos cada vez más distintos, y resulta complejo formular visiones que reflejen alguna tendencia del sistema internacional porque lo específico, lo particular de cada realidad nacional tiene un peso que es muy importante tener en cuenta. Creo que esto viene desde la crisis de la deuda que estalló en México en 1982, pero se ha ido acentuando con el curso del tiempo. [...] ¿Qué tendrían en común hoy en día Brasil con Haití, Argentina con Honduras o Chile con Nicaragua, por mencionar tres de los países con menor potencial productivo y mayores difi-

cultades de consolidación de sus procesos democráticos? En primer lugar, entonces, hay una segmentación de la región; este es un tiempo de experiencias nacionales donde incluso lo subregional ya no siempre resulta riguroso. Y sin embargo, tenemos que pensar desde una perspectiva que es la de nuestra América Latina, y últimamente nuestra América del Sur, y ese ejercicio es siempre enormemente interesante.” (Ex embajador y ex ministro del PE de Chile, 26/04/10.)

“No hay *una* agenda, hay varias agendas. Tratar de homogeneizar a todos los países y pretender de alguna forma que la construcción de la ciudadanía es igual en todas partes es un error. La ciudadanía no tiene una lógica homogénea.” (Representante de la alcaldía de Bolivia, 9/03/10.)

“Aquello de que cuando uno describe su aldea describe el mundo es muy cierto. Los principales problemas pendientes de resolución están presentes, aunque con distinta entidad, en todos nuestros países: ninguno puede decir que tenga una vida institucional republicana plena, completa, garantizada, y resueltos sus problemas de crecimiento económico con distribución del ingreso y sus problemas sociales.” (Ex diputado y líder partidario de Argentina, 27/04/10.)

suerte de consenso latinoamericano sobre un grupo de objetivos centrales. Sin embargo, se ha avanzado poco en plantear y promover un debate sobre los medios para alcanzar estas metas. Es más, casi todo el discurso político, en la mayoría del espectro ideológico, reitera principios y objetivos con los que nadie discrepa, mientras ignora u oculta lo que debería promover el debate: las diferencias acerca de cómo alcanzarlos.

Un sistema político se desarrolla en un espacio, con actores precisos, con historia y, preferentemente, con objetivos. La democracia no es abstracta, atemporal. Se desarrolla en el contexto de una nación. Da y recibe de ella, organiza a la sociedad y al Estado, y es modelada por su historia y su futuro.

Tratar a la democracia fuera de la experiencia nacional deja incompleta la reflexión. La democracia no es pensable ni concebible fuera de las relaciones que se dan en sociedades precisas en tiempos concretos. La forma de la democracia está atada a la forma y contenido de la nación.

De un modo semejante, la nación es un espacio diferenciado de otras naciones con las que convive, se enfrenta, coopera o compite. La nación tampoco puede ser comprendida fuera de su vínculo mundial. Esto que fue cierto en todo tiempo, existieran o no los que llamaríamos Estados nacionales, lo es particularmente ahora, en la era de la globalización.

De esta manera, la democracia es real sólo en un contexto nacional y mundial preciso. Tratar la relación entre la democracia, el papel del Estado, su soberanía interior respecto de los poderes fácticos y su soberanía exterior en la forma de la interdependencia mundial no es el tema de este informe. Pero no podríamos dejar sin anotar que aquí discutimos algunos aspectos críticos del fenómeno democrático, del estatal y de las trabas y metas que puede enfrentar la democracia.

Esta observación debe ser completada con el análisis de la relación entre las necesidades de la democracia y el sistema mundial. Cómo se limita el poder estatal, cómo los poderes fácticos se vinculan con el exterior, cómo la dotación de recursos se expande o limita según el tipo de vínculo mundial. No hay en todo el planeta ninguna nación aislada del mundo. Todas interactúan con todas, pero de forma asimétrica, con impactos diferenciados. Las democracias latinoamericanas reciben las consecuencias de esas asimetrías; ellas no se explican sus desafíos, no se entienden si las miramos en sí mismas, aisladas y autónomas.

El estudio de esos impactos sobre el sistema democrático es una cuestión fundamental para su sostenibilidad. El mundo no es algo ajeno y lejano a la sociedad nacional. Vive el mismo tiempo y se comporta como si viviera el mismo espacio.

En la construcción de la relación mundial, los procesos de integración subregional desempeñan un papel decisivo. La razón es simple: la capacidad de negociación de un grupo de naciones con el resto del mundo compensa en parte los desbalances de poder político, militar y económico.

La experiencia del Grupo de Río, del Mercosur, de la Comunidad Andina, del SICA, entre otros casos, muestra el aumento de la capacidad de negociación y la posibilidad de vincularse de mejor manera dentro de un sistema de poderes fuertemente desiguales. Es evidente que problemas o amenazas para la democracia que traspasan las fronteras nacionales, redes transnacionales del narcotráfico y el crimen organizado, la explotación ilegal y descontrolada de los recursos naturales y sus consecuencias para el hábitat, requieren respuestas efectivas en el ámbito de una mayor y mejor cooperación e integración regional.

Inserción internacional, integración y democracia constituyen un vínculo estrecho entre sí. Se realimentan mutuamente para fortalecerse o debilitarse.

Ciudadanía en América Latina: estado actual y tendencias

Describir el estado de la ciudadanía nos permite ingresar al tema de la calidad de nuestras democracias. Lo que hayamos avanzado en esta materia señala hasta dónde en estos años nuestra democracia se desarrolló. El voto es un instrumento de la democracia, su objetivo es que cada vez más personas gocen la práctica de sus derechos. A mayor creación de ciudadanía, mayor calidad democrática e inversamente. A su vez, menor la calidad de la democracia, menor su legitimidad, con la secuela previsible de pérdida de sostenibilidad.

En las carencias de ciudadanía y en sus razones deberíamos encontrar los grandes temas de la agenda democrática latinoamericana.

Ciudadanía política

La ciudadanía política, la esfera que incluye la forma en que se accede a los cargos públicos y se toman decisiones de gobierno, es el punto de entrada natural para una discusión de la ciudadanía, ya que incluye un derecho democrático básico: postularse para ser elegido y participar en la elección de los gobernantes. Si no se reconoce este derecho, indudablemente la legitimidad democrática es inexistente. Sin embargo, una discusión de la ciudadanía política abarca varios temas que se extienden más allá de la participación ciudadana en la elección de gobernantes. Por lo tanto, abordaremos los temas del acceso a los cargos públicos, así como dos temas que han sido materia de mucha discusión en tiempos recientes: el proceso mediante el cual se toman decisiones de gobierno y se diseña la constitución política de un país, esto es, la ley fundamental que establece los grandes parámetros que estructuran el acceso a los cargos públicos y la toma de decisiones de gobierno (véase cuadro 3.1).

Acceso a los cargos públicos

En América Latina, las elecciones se han afianzado como el único medio de acceso a los cargos públicos. En efecto, las elecciones para presidente y miembros del congreso se producen regularmente. Sus resultados son a veces cuestionados, y en numerosos casos son objeto de la observación de organizaciones multilaterales como la OEA (véase cuadro 3.2).

Más allá del hecho de la celebración de actos electorales, la situación actual con respecto a la calidad de las elecciones para cargos públicos también es en gran medida positiva.

Un tema que ha suscitado discusión en algunas elecciones ha sido la inhabilidad de numerosos ciudadanos para ejercer el derecho al voto debido a que carecen de la documentación necesaria. La presencia de grupos ilegales armados en Colombia sigue imponiendo restricciones al proceso electoral, afectando la libertad de votantes y de

Cuadro 3.1 Aspectos de la ciudadanía política

ASPECTO	ESTÁNDAR
I. El acceso a los cargos públicos	Elecciones incluyentes, limpias y libres Las elecciones como el medio de acceso a cargos públicos
II. La toma de decisiones de gobierno(*)	Frenos y contrapesos entre autoridades electas
III. El diseño del marco constitucional	Poder de los ciudadanos o sus representantes de cambiar la constitución Cambios constitucionales mediante procesos democráticos(**)

NOTAS: (*) El término *gobierno* se emplea en un sentido amplio, incluyendo el Poder Ejecutivo y también el Poder Legislativo.

(**) Por *procesos democráticos* entendemos: *i)* elecciones incluyentes, limpias y libres de una asamblea constituyente o de las autoridades mandatadas para cambiar la constitución; *ii)* redacción y aprobación del texto de la constitución de acuerdo con reglas; *iii)* ratificación del texto de la constitución por medio de elecciones incluyentes, limpias y libres o por medio del voto de autoridades electas.

Cuadro 3.2 Elecciones para presidente y Congreso. América Latina (2000-2009)

PAÍS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina		Cb, Ca		Pr, Cb, Ca		Cb, Ca		Pr, Cb, Ca		Cb, Ca
Bolivia			Pr, Cb, Ca			Pr, Cb, Ca			Pr(*)	Pr, Cb, Ca
Brasil			Pr, Cb, Ca				Pr, Cb, Ca			
Chile		Cb, Ca				Pr, Cb, Ca				Pr, Cb, Ca
Colombia			Pr, Cb, Ca				Pr, Cb, Ca			
Costa Rica			Pr, Cu				Pr, Cu			
Ecuador			Pr, Cu				Pr, Cu			Pr, Cu
El Salvador	Cu			Cu	Pr		Cu			Pr, Cu
Guatemala				Pr, Cu				Pr, Cu		
Honduras		Pr, Cu				Pr, Cu				Pr, Cu
México	Pr, Cb, Ca			Cb, Ca			Pr, Cb, Ca			Cb
Nicaragua		Pr, Cu					Pr, Cu			
Panamá					Pr, Cu					Pr, Cu
Paraguay				Pr, Cb, Ca					Pr, Cb, Ca	
Perú	Pr, Cu	Pr, Cu					Pr, Cu			
República Dominicana	Pr		Cb, Ca		Pr		Cb, Ca		Pr	
Uruguay					Pr, Cb, Ca					Pr, Cb, Ca
Venezuela	Pr, Cu				Pr(*)	Cu	Pr			

NOTAS: Pr = Presidente, Cb = Cámara baja del parlamento, Ca = Cámara alta del parlamento, Cu = Cámara única. El año de las elecciones presidenciales se refiere a la primera vuelta, aun cuando una segunda vuelta de elecciones presidenciales se hubiera realizado el año subsiguiente.

(*) La elecciones en Venezuela, en 2004, y en Bolivia, en 2008, fueron referendos de revocatoria presidencial.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Munck, 2009.

candidatos. Lo mismo sucede en países como Guatemala donde la violencia criminal, la inseguridad y las fallas o debilidades del Estado limitan la participación política abierta y plena. El uso indebido de recursos públicos y de fondos ilegales en campañas electorales así como las proscripciones políticas siguen afectando la calidad de las elecciones y de la democracia. La región no está, por lo tanto, exenta de problemas en cuanto a sus procesos electorales. Sin embargo, desde la elección en Perú en 2000, ninguna elección ha generado una crisis generalizada. Varias elecciones han producido resultados muy ajustados (Costa Rica 2006; México 2006; Perú 2006, primera vuelta) y en algunos casos los resultados generaron denuncias ante las autoridades electorales. Sin embargo, solamente en Venezuela en el referendo revocatorio de 2004 y en la elección parlamentaria de 2005, y en México en 2006, hubo un cuestionamiento fuerte del proceso electoral por parte de la oposición.

Por otra parte, en ciertos países se han cuestionado además los medios indirectos que ha ejercido el gobierno para impedir que miembros de la oposición se puedan presentar a elecciones, el financiamiento de las campañas con dinero ilícito y la influencia del paramilitarismo en algunos distritos electorales. En otros se han manipulado los resultados de las elecciones municipales, o cuando éstas han sido ganadas por candidatos de partidos opositores se les ha despojado de sus facultades y recursos, o se les han iniciado procesos judiciales.

Una tendencia más preocupante es la interrupción de mandatos de presidentes electos, un problema que empezó en la década de los noventa y que continuó durante los primeros años de este siglo. La reiteración de estas situaciones muestra que la consolidación de la supremacía civil sobre los aparatos militares no significa que nuestras democracias estén libres de riesgos y peligros. Pero ahora los riesgos son otros.

En los últimos 20 años, 18 presidentes no completaron sus mandatos. Ninguno de ellos fue acusado de asumir el poder de manera ilegal,³ es decir, que no se cuestionaba su legitimidad de origen sino su desempeño. Los casos en los cuales un presidente electo ha sido desplazado en circunstancias problemáticas son bien conocidos, e incluyen a Argentina (2001), Bolivia (2003), Ecuador (1997, 2000, 2005), Venezuela (brevemente en 2002) y más recientemente Honduras (2009).⁴ En otros países (especialmente Nicaragua en 2005) tales crisis han sido resueltas en gran parte gracias a acciones preventivas de la comunidad internacional. La crisis hondureña ha demostrado la urgente necesidad que tiene nuestra región de poder contar con instrumentos efectivos de prevención y resolución de crisis de gobernabilidad y conflictos políticos.

³ El acceso a la presidencia de Fujimori después de la elección del año 2000 podría ser considerado una excepción a esta afirmación.

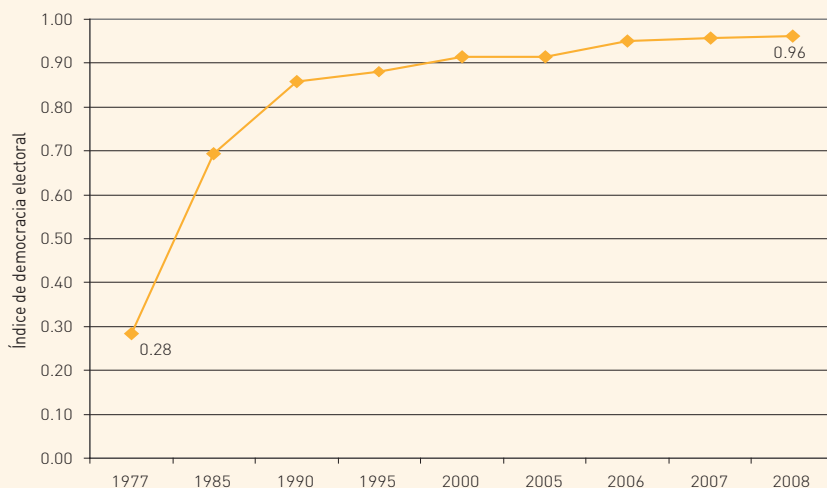
⁴ Parte de este fenómeno problemático de la estabilidad en sus puestos de las autoridades que acceden a cargos en el Estado por medio de elecciones ha sido el desplazamiento de parlamentarios. Pero este problema no se ha manifestado más allá del golpe de Fujimori en 1992 y del golpe fallido de Serrano en Guatemala en 1993. Otro fenómeno relacionado concierne a los cargos públicos que no son electivos para empezar, como ha sido el caso de parte del senado en Chile desde 1990 hasta la reforma de la Constitución en 2005.

La frecuencia de este tipo de crisis ha disminuido notoriamente, pero el caso hondureño ha demostrado que el riesgo sigue existiendo.

El Índice de Democracia Electoral (IDE), elaborado para el informe del PNUD (2004) y actualizado para este estudio, ilustra el importante progreso de nuestras democracias (véase gráfica 3.1). La democracia ha avanzado en sus procedimientos electorales de manera notable, alcanzando en 2008 su nivel más alto desde 1977 (0.96 contra 0.28). Es conveniente señalar que este indicador sólo recoge los elementos básicos para la definición de una democracia electoral, por lo que muchas de las distorsiones del proceso electoral ya mencionadas no aparecen reflejadas.⁵ En cualquier caso, la región ha dejado atrás la larga noche del autoritarismo militar, donde unos pocos se apropiaron del derecho de interpretar y decidir por el destino de todos. Hoy en día, casi la totalidad de los países de América Latina son democracias electorales.

El estatus de los países de América Latina como democracias electorales representa un cambio importante. **Entre 1930 y 1980, más de un tercio de los cambios de gobierno se realizaron de forma irregular, particularmente por medio de golpes militares.**⁶ Hoy en día, exceptuando el caso de Honduras, aunque la influencia militar

Gráfica 3.1 Índice de democracia electoral (IDE) en América Latina (1977-2008)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Munck, 2009.

⁵ Los cuatro componentes básicos a partir de los que se construye el IDE son: sufragio, elecciones limpias, elecciones libres, y cargos públicos electos. Para una nota metodológica completa acerca del IDE, véase PNUD, 2004, p. 207.

⁶ Un estudio de David Scott Palmer, citado por Valenzuela, 2004, p. 5, encuentra que entre 1930 y 1980, en 37 países de América Latina y el Caribe, hubo 277 cambios de gobierno, y que en 104 casos (37.5%), este cambio se dio a través de un golpe militar. Otro estudio, de Waldino Cleto Suárez, 1982, p. 121, se enfoca en 20 países (los 18 países que cubre este informe más Cuba y Haití, aproximadamente durante el mismo periodo, y encuentra que 36.4% de los nombramientos presidenciales se dieron de forma irregular.

todavía se siente en algunos países y aunque han existido rumores de golpes en el contexto de algunas crisis políticas, la amenaza contra la democracia que en el siglo XX representaron las fuerzas armadas ha retrocedido marcadamente. Además, los grupos guerrilleros, que desde la Revolución cubana se formaron en varios países de la región y que con su acción impusieron restricciones al proceso electoral, también han desaparecido de la escena, excepto en Colombia, donde también subsiste la presencia de grupos paramilitares en algunas regiones. En efecto, las guerrillas activas en la década de los ochenta o se han incorporado al proceso electoral como en Nicaragua, El Salvador, Guatemala y algunas de las colombianas, o han sido derrotadas militarmente como en Perú.⁷ **Así, la violencia como un medio para acceder al poder, la norma en las décadas de los sesenta y setenta, ha sido reemplazada por el ejercicio del voto y por la alternancia pacífica en el poder.**

El valor de este cambio merece ser resaltado. La democracia electoral es solamente una parte de la ciudadanía e incluso sólo una parte de la ciudadanía política. Y, como se verá más adelante, la región enfrenta desafíos importantes con respecto a varios otros aspectos de la ciudadanía. Pero estos desafíos no le restan significado a la conquista de la democracia electoral. En contra de la crítica comúnmente articulada en los sesenta y que todavía se escucha en algunos países de la región, de que la democracia representativa es meramente formal, la democracia electoral ha mostrado su vitalidad en los hechos. Más aún, la democracia como “ideal de formas” es formal. Cabe preguntarse: ¿el derecho al *habeas corpus* es parte de la democracia “formal” o de la supuesta democracia “real”? Norberto Bobbio observó una vez que aquellos comprometidos con el cambio social debían defender, por sobre todo, el Estado de derecho. Dotándolo de nuevos contenidos, pero nunca olvidando que si los nuevos contenidos no se enmarcan en las estructuras del Estado de derecho, “terminarán transformándose en nuevos instrumentos de desigualdad y opresión”.⁸ **De cualquier manera, por medio de un proceso electoral, en la última década en América Latina han accedido al gobierno nuevas fuerzas políticas, con ambiciosas propuestas de reformas sociales.**

Han comenzado, además, nuevas formas de participación de comunidades históricamente marginadas, como los indígenas y afrodescendientes, pero su representación política es todavía insuficiente (véase cuadro 3.3). En los últimos años han llegado a la presidencia líderes que difícilmente puedan caracterizarse como surgidos de sectores tradicionales o elitistas. En este sentido, es un signo de maduración de nuestras democracias el acceso a la presidencia de ex líderes de sindicatos y de movimientos sociales, y varias mujeres, hechos totalmente novedosos en la región.

Hay avances en la participación y representación de las mujeres en la vida política y, en algunos países, de mecanismos de discriminación positiva (sistemas de cuotas)

⁷ Sobre el cambio en la izquierda que ha llevado al abandono de las armas, véase Castañeda, 1995.

⁸ Entrevista a Norberto Bobbio citado en H. Muñoz, 2006, p. 2.

Cuadro 3.3 Representación de mujeres e indígenas en los parlamentos

**REPRESENTACIÓN DE MUJERES EN LOS PARLAMENTOS
Y LOS GABINETES DE AMÉRICA LATINA, 2008-2009**

PAÍS	% DE MUJERES EN LA CÁMARA BAJA, 2009	% DE MUJERES EN LA CÁMARA ALTA, 2009	% DE MUJERES MINISTRAS DE ESTADO, 2008
	Argentina	38.5	35.2
Bolivia	25.4	47.2	23.5
Brasil	8.8	12.3	11.4
Chile	14.2	13.2	40.7
Colombia	8.4	11.8	23.1
Costa Rica	36.8	n. a.	29.4
Ecuador	32.3	n. a.	35.3
El Salvador	19.0	n. a.	38.9
Guatemala	12.0	n. a.	6.7
Honduras	18.0	n. a.	14.3
México	26.2	19.5	15.8
Nicaragua	20.7	n. a.	33.3
Panamá	8.5	n. a.	23.1
Paraguay	12.5	15.6	18.9
Perú	27.5	n. a.	29.4
República Dominicana	19.7	3.1	14.5
Uruguay	15.2	12.9	28.6
Venezuela	17.5	n. a.	21.4
América Latina	20.1	19.0	24.0

NOTA: n. a.: no aplicable. Los datos regionales son el promedio o término medio de todos los casos. Los datos sobre el porcentaje de mujeres en el Congreso (ambas cámaras) son hasta 2009, incluyendo cambios registrados en elecciones en ese año. Los datos sobre ministras de Estado reflejan la situación a principios de 2008, excepto para Honduras, que se refieren a 2005.

FUENTES: Inter-Parliamentary Union, 2010.

REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN LOS PARLAMENTOS DE AMÉRICA LATINA (2005)

PAÍS	AÑO DE ELECCIÓN	% DE INDÍGENAS EN LA CÁMARA BAJA	% DE INDÍGENAS EN LA CÁMARA ALTA
		Bolivia	2005
Colombia	2006	1.21	0.98
Ecuador	2006	4.00	n. r.
Guatemala	2003	9.49	n. r.
México	2003	1.20	0.78
Perú	2006	5.83	n. r.
Venezuela	2005	3.03	n. r.

NOTA: n.r.: no relevante.

FUENTE: Roza, 2007, tabla 3, p. 3.

para patrocinarlos.⁹ En cualquier caso, y pese al aumento importante de la presencia de las mujeres en cargos de elección popular y otros órganos político-institucionales, los niveles de representación femenina siguen siendo insuficientes. **Además, la construcción de la ciudadanía política de las mujeres no ha estado acompañada de los correspondientes avances en las esferas civil y social.** Su autonomía, económica y física, sigue estando condicionada por las relaciones sociales de género, por la discriminación que todavía enfrentan en el mercado laboral y por la inadecuada protección frente a la violencia física, entre otros factores. Otros ciudadanos sufren también ciudadanía recortada, ya sea por razones físicas o por identidad sexual.

La democracia local muestra avances, que se reflejan en la generalización de la elección popular de las autoridades locales y regionales (estatales, departamentales o provinciales, según el caso) y en el aumento en sus competencias y recursos de estos niveles de gobierno, aunque en muchos casos sin la suficiente creación de capacidades institucionales. En varios países los espacios locales se han convertido en fuente de creación de nuevas figuras políticas y de novedosas experiencias de participación ciudadana. No obstante, en algunos contextos, subsisten relaciones de subordinación a los poderes nacionales e incluso de abierta restricción por parte de éstos al ejercicio de las funciones que la Constitución y la ley entregan a los gobiernos subnacionales. A su vez, en otros casos, puede decirse que los gobiernos subnacionales se alejan de la visión de experiencias democráticas novedosas y, por el contrario, manifiestan vestigios autoritarios o el predominio de prácticas políticas indeseables como un recrudescido clientelismo.¹⁰

Toma de decisiones de gobierno

Un primer paso para ir más allá de la democracia electoral es incluir en el análisis el proceso de toma de decisiones de gobierno (véase nuevamente el cuadro 3.1). Este tema ha sido materia de mucha discusión en América Latina y su inclusión en el debate ha sido justificada con el argumento de que una evaluación del poder político no debería enfocarse solamente en cuestiones relacionadas con la legitimidad de origen del poder político. Además, la discusión sobre este tema ha resaltado, de manera consistente, la importancia del sistema de controles y contrapesos entre las dos ramas del Estado que son electas popularmente: el gobierno y los parlamentos.

La cuestión que estamos discutiendo también se vincula directamente a la calidad democrática. Un origen inapropiado de los gobiernos —como acabamos de ver— es contradictorio con la forma democrática. También pueden serlo, aunque no se suele

⁹ Previamente, en América Latina sólo habían llegado a la presidencia por medio de elecciones dos personas de origen indígena (Benito Juárez, presidente de México entre 1858 y 1872, y Alejandro Toledo, presidente de Perú entre 2001 y 2006) y tres mujeres (Violeta Barrios de Chamorro, presidenta de Nicaragua en 1990–1997, María Estela Martínez de Perón, presidenta de Argentina en 1974–1976, y Mireya Moscoso, presidenta de Panamá en 1999–2004). Para más información sobre la representación de las mujeres en la política, véase Llanos y Sample, 2008, y Luna, Roza y Vega, 2008.

¹⁰ Véase el concepto de *zonas marrones* en G. O'Donnell, 1993, pp. 125–159.

hablar del tema, ciertas formas del ejercicio del gobierno. Ejercer el gobierno es, en definitiva, ejercicio de poder, y si éste avanza sobre los derechos individuales o colectivos, es, por lo menos, no construcción de ciudadanía sino, en ocasiones, destrucción de ciudadanía. Ésta, lejos de ser una cuestión formal, toca el centro del Estado democrático de derecho, porque afecta la relación Estado-ciudadano.

Los poderes formales de los presidentes de América Latina en materia legislativa son, en general, considerables y superan en mucho a los poderes de los presidentes de los Estados Unidos, cuya Constitución sirvió de modelo a muchas constituciones latinoamericanas (PNUD, 2004a, p. 93; 2004b, pp. 74-79; Munck, Bosworth y Phillips, 2008, pp. 467-469). Además, como muestran varios estudios sobre la función legislativa, el Ejecutivo tiende a ser el promotor de las leyes más importantes.¹¹ En muchos países la relación entre presidentes y parlamentos no está balanceada de forma adecuada. **La evidencia más contundente se encuentra en las facultades legislativas extraordinarias de los presidentes: el poder de decreto constitucional, entendido como la facultad otorgada por la constitución directamente a los presidentes para establecer leyes sin necesidad de recurrir al congreso, y el poder de decreto delegado, entendido como la facultad otorgada por la Constitución a los presidentes para decretar leyes sin necesidad de recurrir al Congreso en aquellas instancias y en aquellas materias en que el Congreso decide delegar el poder de legislar al Ejecutivo.**¹²

Una mirada comparativa de la región muestra que es posible distinguir los países en términos de:

- i)* la habilitación de los presidentes para ejercer poderes legislativos extraordinarios;
- ii)* el alcance y vigencia de esos poderes, y
- iii)* la frecuencia de su uso.

Con respecto al marco normativo, hoy se pueden distinguir tres situaciones relativas a la habilitación de los presidentes para usar esos poderes (véase cuadro 3.4). En algunos países, los presidentes carecen del poder de decreto constitucional y de decreto delegado. Éste es el caso de Guatemala y dos países en que se derogaron dichos poderes presidenciales en la década de los noventa: Nicaragua y Paraguay. En otro conjunto de países, los presidentes cuentan con uno de estos poderes. Éste es el caso de

¹¹ Para datos comparativos sobre el éxito legislativo, véanse García-Montero, 2007, y Alcántara y García-Montero, 2008, pp. 3-5.

¹² En distintos países el poder de decreto constitucional es llamado de formas diferentes, incluyendo el poder de emitir decretos de urgencia, decretos de necesidad y urgencia, decretos-leyes, medidas provisionales con fuerza de ley, decretos supremos, etc. Estos decretos, como los decretos delegados, deben distinguirse de los decretos ordinarios, de carácter reglamentario o administrativo, que pueden emitir casi todos los poderes ejecutivos del mundo. Sobre distinciones entre diferentes tipos de decretos, véanse Shugart y Mainwaring, 1997, pp. 44-47; Carey y Shugart, 1998, pp. 9-14, y García Montero, 2008, pp. 62-65.

Cuadro 3.4 Facultades legislativas extraordinarias de los presidentes latinoamericanos en el marco normativo (1980-2007)

PAÍS	TIPO DE PODER	HABILITACIÓN	ALCANCE	VIGENCIA
Argentina	Decreto constitucional	1983-1994: sí, de facto 1994-2007: sí	Muy amplio: casi en cualquier materia Muy amplio: casi en cualquier materia	Se transforma en ley permanente inmediatamente Se transforma en ley permanente inmediatamente
	Decreto delegado	1983-1994: no 1994-2007: sí	n. r. Restringida: para temas de emergencia	n. r. Se transforma en ley permanente inmediatamente
Bolivia	Decreto constitucional	1985-2007: sí, de facto	n. d.	n. d.
	Decreto delegado	sí, de facto		
Brasil	Decreto constitucional	1985-1988: sí 1988-2007: sí	Muy amplio: casi en cualquier materia Muy amplio: casi en cualquier materia	Se transforma en ley permanente inmediatamente Se transforma en ley temporal y, si el Congreso no actúa, el Ejecutivo puede extender su vigencia
	Decreto delegado	1985-2007: sí	Restringido	n. d.
Chile	Decreto constitucional	1990-2007: sí	Amplio: para materia presupuestaria	Se transforma en ley si el Congreso no actúa en 60 días
	Decreto delegado	1990-2007: sí	Amplio	n. d.
Colombia	Decreto constitucional	1980-1991: sí *	Muy amplio	Se transforma en ley temporal (mientras dure el estado de sitio)‡
		1991-2007: sí *	Amplio	Se transforma en ley temporal, por un máximo de 120 días en el caso de decretos emitidos durante un "estado de emergencia económica", y 180 días en el caso de decretos emitidos durante una "conmoción interior" sin acción del Congreso
	Decreto delegado	1980-1991: sí 1991-2007: sí	Muy amplio Amplio	Se transforma en ley permanente inmediatamente Se transforma en ley permanente inmediatamente, pero puede ser derogada o modificada por el Congreso
Costa Rica	Decreto constitucional	1980-2007: sí **	n. d.	Se transforma en ley temporal pero, para conservar su vigencia, debe ser ratificada posteriormente por el Congreso
	Decreto delegado	1980-2007: no	n. r.	n. r.
Ecuador	Decreto constitucional	1980-1983: no	n. r.	n. r.
		1984-2007: sí	n. d.	Se transforma en ley permanente si el Congreso no actúa en corto plazo (1984-1998, en 15 días; 1998-2007, en 30 días)
	Decreto delegado	1980-2007: no	n. r.	n. r.
El Salvador	Decreto constitucional	1983-2007: sí *	n. d.	n. d.
	Decreto delegado	1983-2007: no	n. r.	n. r.
Guatemala	Decreto constitucional	1986-2007: no	n. r.	n. r.
	Decreto delegado	1986-2007: no	n. r.	n. r.

Cuadro 3.4 Facultades legislativas extraordinarias de los presidentes latinoamericanos en el marco normativo (1980-2007) *(concluye)*

PAÍS	TIPO DE PODER	HABILITACIÓN	ALCANCE	VIGENCIA
Honduras	Decreto constitucional	1982-2007: sí	Amplio: en materia económica y financiera	n. d.
	Decreto delegado	1982-2007: no	n. r.	n. r.
México	Decreto constitucional	1980-2007: no ***	n. r.	n. r.
	Decreto delegado	1980-2007: sí	Restringido: en materia comercial	Se transforma en ley temporal y es sometida a la aprobación cuando el presidente envía el presupuesto fiscal al Congreso
Nicaragua	Decreto constitucional	1987-1995: sí	Amplio: en materias fiscales	n. d.
		1995-2007: no	n. r.	n. r.
	Decreto delegado	1987-1995: sí	n. d.	n. d.
		1995-2007: no	n. r.	n. r.
Panamá	Decreto constitucional	1983-2007: no	n. r.	n. r.
	Decreto delegado	1983-2007: sí ^{††}	Restringido	n. d.
Paraguay	Decreto constitucional	1980-1992: sí ^{**}	n. d.	n. d.
	Decreto delegado	1992-2007: no	n. r.	n. r.
			1992-2007: no	n. r.
Perú	Decreto constitucional	1980-1993: sí, de facto	Amplio: en materia económica y financiera	Se transforma en ley permanente inmediatamente; las atribuciones del Congreso son inciertas
		1993-2007: sí	Amplio: en materia económica y financiera	Se transforma en ley permanente inmediatamente, y puede ser modificada o derogada por el Congreso
	Decreto delegado	1980-2007: sí	Muy amplio	Se transforma en ley permanente inmediatamente, pero puede ser derogada por el Congreso
República Dominicana	Decreto constitucional	1980-2007: sí	Amplio: en materia presupuestaria	n. d.
	Decreto delegado	1980-2007: no	n. r.	n. r.
Uruguay	Decreto constitucional	1985-2007: sí	n. r.	Se transforma en ley permanente si el Congreso no actúa en 45 días
	Decreto delegado	1985-2007: no	n. r.	n. r.
Venezuela	Decreto constitucional	1980-2007: sí*	n. d.	n. d.
	Decreto delegado	1982-2007: sí	Amplio	
		1999-2007: sí	Muy amplio (sin límites)	

NOTAS: n. r.: no relevante; n.d.: no disponible.

(*) En los casos de Colombia y Venezuela, el presidente puede apropiarse de facultades para dictar decretos-leyes por medio de la declaración de un Estado de excepción. En El Salvador existe la posibilidad de legislar por decreto en las circunstancias establecidas en el artículo 29 de la Constitución (caso de guerra, invasión del territorio, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia u otra calamidad general, o de graves perturbaciones del orden público).

(**) En Costa Rica (y en Paraguay hasta 1992), el presidente está implícitamente autorizado para dictar decretos de urgencia cuando la asamblea legislativa está en receso.

(***) La única excepción concierne a materias sanitarias.

(†) En efecto, los decretos tenían carácter permanente porque en Colombia el estado de sitio era una condición casi permanente. Además, al levantarse el estado de sitio en 1991, por decreto se adoptó como legislación permanente las disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del estado de sitio.

(††) Sólo cuando la asamblea legislativa está en receso.

FUENTES: Elaboración propia a partir de las constituciones de los países de la región.

RECUADRO DE OPINIÓN 3.3

“Hemos tenido dos derrotas importantes: primero, la idea de que habíamos construido generalizadamente procesos electorales limpios y posibles de ser aceptados por todos los contendientes. En la elección de julio de 2006 en México, frente a un empate casi matemático, uno de los actores, Manuel López Obrador, descalifica y desconoce el proceso electoral en el cual creía haber ganado cuando los resultados oficiales del IFE lo daban como ligeramente perdedor. [...] Y segundo, la idea de que los golpes de Estado tradicionales ya no tenían lugar en América Latina, contradicha por el dramático episodio de Honduras. Es que en política no hay nada para siempre; los procesos políticos están marcados por la provisoriedad, y lo que nos parecía sólido y definitivo en un momento determinado luego se desplomó.” (Ex embajador y ex ministro del PE de Chile, 26/04/10.)

“En muchos países, y también en el mío, la diferencia [entre democracia electoral y democracia ciudadana] es establecida para subestimar —cuando no criticar— la democracia electoral, como si los resultados de las elecciones u otros procesos de medición de la voluntad popular no coincidieran concretamente con otros paradigmas más generales de democracia ciudadana. Para ser más claro: se dice con frecuencia que es cierto que hay una tendencia electoral en tal o cual dirección, pero que eso corresponde al hecho de que hay un bajo nivel de conciencia social, un bajo nivel de constitución de ciudadanía. El concepto de democracia ciudadana, aunque absolutamente pertinente desde el punto de vista teórico, puede servir en la práctica como criterio para descalificar la democracia electoral.” (Alto funcionario del PE de Brasil, 26/04/10.)

“Las entidades subregionales tienen que cuidar el activo de tener democracia en la región. [...] Es poco lo que pueden involucrarse y tener injerencia sobre el ejercicio democrático de cada país. Pero sí pueden garantizar que haya un proceso de competencia electoral absolutamente transparente, porque incluso los gobiernos que subordinan lo institucional al ejercicio del poder pueden ser derrotados en las urnas. Las instituciones regionales deben vigilar con mucho esmero que haya procedimientos transparentes en la competencia electoral.” (Ex diputado y ex vicepresidente de Argentina, 27/04/10.)

“La acción discriminadora contra los pueblos indígenas radica también en lo político, en la falta de espacios democráticos dentro de los partidos políticos.” (Representante de OSC de Guatemala 1, 10/11/09.)

“Sobrevive la idea de que los indígenas son un estorbo para el desarrollo y un problema para la democracia. Es necesario llevar a la democracia a un terreno y una cultura distintos a aquellos para los cuales fue originalmente pensada. No queremos que los indígenas sigan siendo el folclor de la democracia, sino actores políticos.” (Líder de organización indígena colombiana, 17/02/10; cita aproximada.)

“No podemos construir democracia con los sujetos políticos que tenemos. [...] Necesitamos formar nuevos sujetos políticos. Cuando en Estados Unidos quisieron reducir el impacto del racismo y la discriminación, lo primero que hicieron fue construir universidades donde los afro pudieran formar pensamiento para la sociedad que querían. Si no, caemos en trampas como la de la participación. En los últimos años yo he participado de cuanta cosa ustedes quieran, pero he visto tan poco cambio. Los afro estamos incluidos nominalmente en Colombia, pero cuando se va a tomar decisiones, proponer cambios, decidir presupuestos..., bueno, hay una serie de actividades que no son para pobres.” (Líder afrocolombiano, 17/02/10; cita aproximada.)

“[Indígenas y mujeres] estamos haciendo una propuesta de reforma del artículo 212 [de la ley electoral y de partidos políticos], y estamos colocando como un principio fundamental la alternabilidad, que consiste en la participación de hombres y mujeres, de mayas y ladinos, a fin de conseguir prácticamente una participación equitativa. Pero esto debe también fortalecerse en los estatutos de los partidos políticos. Sería muy importante que los partidos políticos estuvieran conscientes de que la democracia participativa, representativa e incluyente debe comenzar desde sus estatutos.” (Diputada indígena de Guatemala, 10/11/09.)

“Vienen avanzando múltiples procesos de transformación de la relación entre la ciudadanía y el Estado en los territorios. Los municipios, regiones o departamentos se están convirtiendo en espacios privilegiados de construcción de ciudadanía a través de

RECUADRO DE OPINIÓN 3.3 (CONCLUYE)

la constitución de múltiples mecanismos de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones respecto de temas estratégicos. La democracia local tiene un enorme potencial, pero también tiene grandes límites.” (Representante de fundación de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“La descentralización debería ir acompañada de los recursos necesarios para que se cumpla debidamente y debería empoderarse a las regiones para la administración de los servicios públicos esenciales.

En suma, a mayor descentralización, más representación, más diafanidad y más democracia de participación.” (Ex canciller colombiano; comentario escrito.)

“¿Cómo desarrollar la democracia ciudadana en países con millones de pobres, donde la pobreza permite a cualquier partido, cualquiera sea su posición ideológica, comprar votos?” (Representante de partido político mexicano 1, 22/03/10; cita aproximada.)

Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Finalmente, en un último grupo de países, los presidentes cuentan con el poder de decreto constitucional y también con el poder de decreto delegado. Ésta es la situación de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela.

Allí donde los presidentes cuentan con el poder de decretar leyes, el marco normativo también varía con respecto al alcance de esos poderes, esto es, las materias que pueden ser legisladas por medio de decretos, su vigencia y el papel que pueda tener el Congreso una vez que el Poder Ejecutivo haya emitido un decreto. En este sentido, es necesario hacer una distinción en términos de la fortaleza de los poderes correspondientes. Por un lado, hoy en día están los presidentes dotados de poderes más restringidos, como es el caso de Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Por otro lado, están los presidentes que ostentan poderes más fuertes, como es el caso de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. De esta manera, los poderes de presidentes y presidentas varían considerablemente en términos de sus facultades legislativas extraordinarias.

Más allá del marco normativo, es crucial evaluar la frecuencia con que estos poderes son empleados. A partir de la información disponible (véase cuadro 3.5) se pueden hacer las siguientes distinciones. En algunos casos sobresale el hecho de que tales poderes no han sido usados en algunos países. Los ejemplos más claros de esta situación son Chile y Uruguay. En los otros países, el uso de esa facultad varía considerablemente en el tiempo, y vale la pena resaltar que la tendencia al uso frecuente del poder de decretar leyes no parece estar asociada con gobiernos de cierto signo ideológico. En efecto, el uso de decretos ha sido para avanzar en reformas pro mercado y para llevar a cabo nacionalizaciones. Sin embargo, es posible distinguir entre países que han sido más o menos proclives al “decretismo”. En este sentido, los datos apuntan a una efectiva concentración de poder en manos de los presidentes en Argentina, Brasil, Perú, Venezuela y, en forma decreciente, en Colombia, esto es, en casi un tercio de los países de la región.

El significado de esta concentración de poder merece ser destacada. Estas facultades legislativas extraordinarias son poderes de emergencia. Pero en algunos países,

Cuadro 3.5 Facultades legislativas extraordinarias de los presidentes latinoamericanos: uso de poderes de decretos (1980-2007)

PAÍS	PRESIDENTE (AÑOS)	NÚM. DE DECRETOS		
		DECRETOS CONSTITUCIONALES	DECRETOS DELEGADOS	TOTAL
Argentina	Alfonsín (1983-1989)	11	n. r.	11
	Menem I (1989-1995)	151	n. r.	151
	Menem II (1995-1999)	98	43	141
	De la Rúa (1999-2001)	73	83	156
	Duhalde (2002-2003)	151	41	192
	N. Kirchner (2003-2007)	231	58	289
	C. Kirchner (2007-noviembre 2008)	1	1	2
Bolivia	1985-2007	n. d.	n. d.	n. d.
Brasil *	Sarney (1985-1990)	327	0	327
	Collor (1990-1992)	89	2	91
	Franco (1992-1994)	142	0	142
	Cardoso I (1995-1998)	160	0	160
	Cardoso II (1999-2002)	205	0	205
	Lula I (2003-2006)	240	0	240
	Lula II (2007-noviembre 2008)	103	0	103
Chile	1990-2007	0	0	0
Colombia	Gaviria (1990-2004)	88	53	141
	Samper (1994-1998)	32	46	78
	Pastrana (1998-2002)	16	76	92
	Uribe I (2002-2006)	17	25	42
	Uribe II (2006-noviembre 2008)	6	6	12
Costa Rica	1990-2007	n. d.	n. r.	n. d.
Ecuador	Hurtado (1981-1984)	12	n. r.	12
	Febres Cordero (1984-1988)	21	n. r.	21
	Borja (1988-1992)	13	n. r.	13
	Durán-Ballén (1992-1996)	18	n. r.	18
	Bucaram (1996-1997)	3	n. r.	3
	Alarcón (1997-1998)	16	n. r.	16
	Mahuad (1998-2000)	13	n. r.	13
	Noboa (2000-2003)	1	n. r.	1
2003-2007	n. d.	n. r.	n. d.	
El Salvador	1983-2007	n. d.	n. r.	n. d.
Guatemala	1986-2007	n. r.	n. r.	n. r.
Honduras	1982-2007	n. d.	n. r.	n. d.
México	1980-2007	n. r.	n. d.	n. d.
Nicaragua	1987-1995	n. d.	n. d.	n. d.
	1995-2007	n. r.	n. r.	n. r.
Panamá	1983-2007	n. r.	n. d.	n. d.
Paraguay	1992-2007	n. r.	n. r.	n. r.
Perú	Belaunde (1980-1985)	667	348	1015
	García I (1985-1990)	1338	262	1600
	Fujimori I (1990-1995)	1306	330	1636
	Fujimori II (1995-2000)	507	119	626
	Paniagua (2000-2001)	120	12	132
	Toledo (2001-2006)	204	42	246
	García II (2006-noviembre 2008)	116	128	244
República Dominicana	1980-2007	n. d.	n. r.	n. d.
Uruguay	1985-2007	0	n. r.	0
Venezuela	Herrera Campins (1979-1984)	27	0	27
	Lusínchi (1984-1989)	58	71	129
	Pérez (1989-1993)	7	0	7
	Velásquez (1993-1994)	0	13	13
	Caldera (1994-1999)	13	8	21
	Chávez I (1999-2000)	0	53	53
	Chávez II (2000-2006)	0	50	50
	Chávez III (2007-noviembre 2008)	0	65	65

NOTAS: n.r.: no relevante; n.d.: no disponible.

(*) Para Brasil, los datos sobre decretos constitucionales desde 1988 en adelante incluyen sólo el número de medidas provisionales, con fuerza de ley, originales y no sus reediciones.

FUENTES: Datos oficiales de los países de la región y de Schmidt, 1998, p. 118; para Perú en los 1980; Crisp, 1998; para Venezuela hasta 1999.

durante periodos largos, lo que debería ser un recurso excepcional, usado en situaciones que demandan una respuesta urgente, se ha convertido en un instrumento que se usa regularmente. **El uso común de estas facultades, que pone en manos del Ejecutivo la habilidad de cambiar el *statu quo* legal de forma unilateral, es un indicador de fallas en el sistema de frenos y contrapesos en la relación entre presidentes y congresos.** El déficit de algunas de las instituciones republicanas, al que pertenece el fenómeno que se está describiendo, está afectando crecientemente la calidad democrática. Tal como es complicada una democracia con Estado débil, también lo es con un Estado sin una estructura republicana apropiada. **Estado y república son formas necesarias para la sostenibilidad democrática.**

Los problemas que acarrea el ejercicio del poder sin los controles y balances necesarios no han sido reconocidos con la misma claridad que las violaciones al principio de elecciones libres y justas. Sin embargo, la concentración de poder político se ha convertido en materia de discusión en la región y hasta puede hablarse del surgimiento gradual de un nuevo estándar que ha sido formulado en términos de la noción de “legitimidad de ejercicio” del poder político que amplía la distinción clásica entre la legitimidad de origen y de ejercicio, usada para identificar las distintas bases para fundamentar la obligación de obedecer las decisiones emanadas del poder político.

La frase “legitimidad de origen” se sigue usando en el sentido clásico para hacer referencia a *cómo se ha adquirido el poder*, esto es, al modo o mecanismo por el cual se accede al poder y, en particular, para discernir si un gobierno fue electo o no en elecciones libres y justas. Pero el sentido de la legitimidad de ejercicio ha cambiado.

Tradicionalmente, la legitimidad de ejercicio se refiere a *los resultados conseguidos en el ejercicio del poder* y pone énfasis en la eficiencia de la gestión de gobierno. Así, un gobierno puede tener legitimidad de origen, por ser electo pero, al no resolver los problemas del país, carecer de legitimidad de ejercicio. De igual forma, un gobierno puede tener legitimidad de ejercicio al ofrecer respuesta a las necesidades de los ciudadanos, pero carecer de legitimidad de origen por ser el fruto de un golpe militar. En cambio, hoy en día en América Latina, la legitimidad de ejercicio se usa para hacer referencia a *cómo un gobierno toma decisiones y cómo se vincula con la sociedad, si lo hace o no en el marco del Estado democrático de derecho*. Quedan así definidos tres planos, sobre los que volveremos más adelante: la legitimidad de origen, la de ejercicio y la de fines. **Los tres definen la calidad de la democracia y, por ende, su posibilidad de perdurar.**

Este nuevo uso del concepto de *legitimidad de ejercicio* no tiene como intención hacer que los resultados de un gobierno pasen a un segundo plano. Más bien, la innovación consiste en llamar la atención en cómo se ejerce el poder, en darle un sentido fuerte a denuncias relacionadas con una falta de pluralismo y transparencia dentro de las instituciones estatales de la democracia, al respeto de la autonomía y la separación de los poderes que conforman las instituciones republicanas y, por lo tanto, en introducir un nuevo estándar relacionado con los procesos políticos —la forma de hacer

políticas— que los ciudadanos tienen derecho a exigir. Así, los ciudadanos no sólo tienen el derecho de exigir un gobierno que surja de elecciones libres y justas, sino también la forma democrática de adopción e instrumentación de las decisiones. En otras palabras, **los gobiernos no sólo deben ser constituidos democráticamente (legitimidad de origen); además, deben gobernar democráticamente (legitimidad de ejercicio).**

Diseño del marco constitucional

La discusión sobre el proceso de toma de decisiones del gobierno complementa el análisis inicial de la ciudadanía política enfocada en la democracia electoral. Sin embargo, sigue siendo incompleta. Es necesario abordar también un tercer aspecto clave de la política: el proceso por medio del cual se cambia la cúspide del sistema normativo: la constitución política de un país (véase nuevamente el cuadro 3.1).

En esta cuestión parece importante evaluar:

- i)* si los ciudadanos o sus representantes tienen el poder de cambiar la constitución, y
- ii)* si el proceso que se usa para cambiar la constitución se ajusta a criterios democráticos, esto es, si este proceso se caracteriza por elecciones incluyentes, limpias y libres de una asamblea constituyente o de las autoridades que tienen el mandato para cambiar la constitución, la redacción y aprobación del texto de la constitución de acuerdo con reglas y la ratificación del texto de la constitución por medio de elecciones incluyentes, limpias y libres o por medio del voto de autoridades electas.

Respecto al cambio de las constituciones, un dato inicial a considerar es que los países de América Latina las han reformado, y hasta han escrito nuevas constituciones, con gran frecuencia durante esta prolongada ola de democracia. Esto contrasta con el panorama en Estados Unidos, donde la Constitución es vista como un documento fundacional que no debe cambiarse mucho y que ha sido enmendado pocas veces. En gran parte, esta diferencia se debe a que en Estados Unidos la Constitución es un documento que enuncia principios abstractos, mientras que en países como Brasil, los cambios de la Constitución se usan para decidir cuestiones que podrían casi considerarse materias de legislación ordinaria. En efecto, mientras que en Estados Unidos la Constitución de 1787 se ha enmendado apenas 27 veces (la última vez en 1992), la Constitución brasileña de 1988 fue enmendada 62 veces en sus primeros nueve años de existencia.

Un análisis más detallado revela que desde 1990 todos los países de América Latina han experimentado cambios en sus constituciones (véase cuadro 3.6). Se destacan las aprobaciones de constituciones nuevas en seis países (Bolivia 2009, Colombia 1991, Ecuador 1998 y 2008, Paraguay 1992, Perú 1993 y Venezuela 1999) y las reformas de peso considerables en siete países (Argentina 1994, Bolivia 1994, Chile 2005, Guatemala 1993, México 1993/1994, Nicaragua 1995 y Venezuela 2009). La mayoría de los cam-

RECUADRO DE OPINIÓN 3.4

“Los gobiernos son elegidos para gobernar, pero no de cualquier forma sino democráticamente.” (Académica de Costa Rica, 17/11/09.)

“No hay ciudadanía sin Estado de derecho; éste es el desafío de una democracia que aún es demasiado frágil.” (Senador de Bolivia 2, 10/03/10.)

“República es un orden político por diseño para controlar los excesos de poder. [...] [Es importante] que nuestro avance por la democracia no se haga sacrificando la democracia.” (Investigador de Bolivia, 10/03/10.)

“Estamos viviendo más democracia de la que nunca hemos tenido, en cuatro niveles, y sin embargo, paralelamente corremos el riesgo de concentrar demasiado el poder con todo lo que esto implica para el Estado de derecho. [...] Paradójicamente, vivimos un estado de democratización pleno

pero con un posible quiebre del Estado de derecho.” (Analista político de Bolivia 2, 10/03/10.)

“Hay países en los cuales se produce una hipertrofia del Poder Ejecutivo; hay otros en los cuales hay fenómenos complejos, como la judicialización de la política, es decir, la sumisión de gran parte de las cuestiones políticas a criterios que son estrictamente jurídicos, y que muchas veces paralizan las decisiones.” (Alto funcionario del PE de Brasil, 26/04/10.)

“Una cosa es la legitimidad electoral de origen y otra cosa muy diferente es la legitimidad de ejercicio en el poder, que hay que seguir honrando todos los días. Todos los días el político que hace apostolado de su vida tiene que someterse a elecciones, y esas elecciones están en atender al ciudadano, atender los reclamos, honrar y cumplir las necesidades.” (Vicepresidente de Paraguay, 26/10/09.)

bios constitucionales han sido realizados sin violentar criterios democráticos. Sin embargo, merecen destacarse dos situaciones problemáticas: una relacionada con la dificultad de alterar el *statu quo* y la herencia de constituciones autoritarias, la otra relacionada con la manera en que se altera el *statu quo* y la aprobación de constituciones cuestionadas. En todo caso se puede señalar la existencia de una inestabilidad en las reglas de funcionamiento, debido al cambio reiterado de las normas fundamentales de los países latinoamericanos. Las consecuencias no son neutras, la inestabilidad favorece la idea de inseguridad jurídica. Lo cual no niega que en ciertos casos fue necesario producir cambios constitucionales para eliminar los vestigios autoritarios.

La dificultad para cambiar constituciones heredadas de periodos autoritarios es una cuestión que ha tenido, y sigue teniendo, relevancia en algunos países. El caso más claro ha sido Chile. El retorno a la democracia en 1990 se llevó a cabo dentro del marco de la Constitución de 1980, que no pudo ser cambiada sustancialmente por 15 años a pesar de repetidos intentos de los gobiernos democráticamente electos.¹³ Otros países,

¹³ Más aún, cuando la constitución chilena fue reformada en 2005, estas reformas se llevaron a cabo de acuerdo con los procedimientos de la constitución de 1980 y no con base en una asamblea constituyente. Sobre las implicaciones de la falta de un momento constitucional en Chile, véase Garretón, 2007.

Cuadro 3.6 Cambios constitucionales en América Latina (1990-2009)

PAÍS	CONSTITUCIÓN VIGENTE A		OTRAS REFORMAS O ENMIENDAS	
	PRINCIPIOS DE 1990	CONSTITUCIONES NUEVAS	REFORMAS SUSTANCIALES	(1990-2007)
Argentina	1853		1994	
Bolivia	1967	2009	1994	2002, 2004, 2005
Brasil	1988			1992-2007 (cada año)
Chile	1980		2005	1991, 1997, 1999, 2000, 2001, 2003, 2007
Colombia	1886	1991		1993, 1995, 1996, 1997, 1999-2005 (cada año), 2007
Costa Rica	1949			1991, 1993-1997 (cada año), 1999-2003 (cada año)
Ecuador	1979	1998 y 2008		1994, 1995, 1997
El Salvador	1983			1991, 1992, 1994, 1996, 1999, 2000
Guatemala	1986		1993	
Honduras	1982			1990, 1991, 1993, 1996- 2005 (cada año)
México	1917		1993-94	1990, 1992-1997 (cada año), 1999-2007 (cada año)
Nicaragua	1987		1995	2000, 2005, 2007
Panamá	1972			1993, 1994, 2004
Paraguay	1967	1992		
Perú	1979	1993		1995, 2000, 2002, 2004, 2005
República Dominicana	1966			1994, 2002
Uruguay	1967			1994, 1996, 2004
Venezuela	1961	1999	2009	

FUENTE: Elaboración propia con base en constituciones de los países de la región.

como El Salvador y Perú, operan bajo constituciones que fueron redactadas y aprobadas de forma no democrática.

Sin embargo, lo más significativo en los últimos años han sido procesos de cambios constitucionales más profundos y en torno a los cuales han surgido debates políticos intensos. Estos procesos se han dado particularmente en países como Venezuela en 1999, 2007 y 2009, Bolivia en 2006-2008, Ecuador en 2007-2008, donde previamente habían tenido lugar serias crisis de gobernabilidad y de legitimidad de la clase política. Al colapsar el viejo sistema partidario surgieron líderes nuevos que han llamado a una refundación del país y han impulsado un cambio constitucional como parte de sus agendas. La promulgación de nuevas constituciones políticas de Estado en Ecuador (2008) y Bolivia (2009) trajo innovaciones en materia de derechos constitucionales: el

reconocimiento de derechos de la naturaleza, el reconocimiento de un cuarto poder de control social en Ecuador y la construcción de un Estado plurinacional con autonomías indígenas en Bolivia. Algunos de los procedimientos que se han seguido para la adopción de algunas de estas normas constitucionales han sido, como es público, objeto de fuertes controversias.

A medida que avanzó la democratización de América Latina, especialmente durante la década de los ochenta, los nuevos gobiernos electos empezaron a confrontar nuevos retos relacionados con la gobernabilidad. En ese contexto, la debilidad de muchos gobiernos electos se hizo evidente. La manifestación más extrema fue la interrupción del mandato de varios presidentes. Con la excepción de Haití en 1991, Venezuela en 2002 y Honduras en 2009, estas crisis no involucraron el accionar de las clásicas coaliciones entre los militares y sectores económicos de alta concentración que llevaron a cabo los golpes de Estado en las décadas de los sesenta y setenta. En cambio, con mayor frecuencia, el debilitamiento de los presidentes se produjo a raíz de movilizaciones y protestas públicas callejeras, lo que, en cualquier caso, no avala las tesis de las rebeliones espontáneas.

La debilidad de varios gobiernos electos ha conducido al fortalecimiento del Poder Ejecutivo en muchos países. La contracara de la caída de presidentes latinoamericanos ha sido el surgimiento de otros presidentes muy fuertes. Una manifestación de esta tendencia ha sido el cambio de constituciones para permitir la reelección presidencial inmediata, impulsada por presidentes en ejercicio. Esto se materializó en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, República Dominicana, Venezuela y Nicaragua.¹⁴ Incluso en ciertos casos la reelección, en forma continua o inmediata, se impuso violentando los marcos legales existentes.

RECUADRO DE OPINIÓN 3.5

“Hemos aprendido que es mucho más fácil realizar reformas económicas, para lo que sólo se necesita voluntad política, que reformar las estructuras políticas.” (Representante de *think tank* de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“Tengo bastante desconfianza de las explicaciones culturalistas del funcionamiento de los sistemas. Al revés, pienso que las instituciones ayudan a constituir cultura [...] Y también las instituciones cambian, y un

simple cambio constitucional puede generar transformaciones importantes.” (Director de banco público de Uruguay, 9/12/09.)

“En Bolivia se constitucionalizan la participación y el control social como una forma diferente de articular la sociedad y el Estado. La Constitución establece que tiene que haber una construcción colectiva de la decisión política, de las leyes, de la administración de las leyes y de la gestión pública.” (Viceministro del PE 2 de Bolivia, 9/03/10.)

¹⁴ Además, en dos países (Panamá y Paraguay), los intentos por establecer la posibilidad de reelección presidencial inmediata no prosperaron.

Otra manifestación ha sido la concentración de poder en manos de presidentes, como lo muestran los datos sobre el uso del poder de decretar leyes. Sin embargo, la concentración de poder en manos de presidentes tiene un efecto negativo inmediato sobre la democracia, al reducir el pluralismo en la toma de decisiones de gobierno también puede tener un efecto negativo sobre los procedimientos de la democracia electoral.

Así, dentro de un contexto en el que la democracia electoral ha sido la norma regional, los vaivenes de los gobiernos por un lado muy débiles y por otro lado muy fuertes y la existencia de expresiones autoritarias han producido los hitos clave en la evolución de la ciudadanía política en América Latina.

Más allá de la ciudadanía política

La necesidad de ir más allá de la ciudadanía política está dada, como se argumentó anteriormente, por la importancia de no aislar las formas de la política —cómo se accede al poder, cómo se toman decisiones políticas y cómo se cambia la constitución— de los resultados de la política —*qué* decisiones se toman y *qué* efectos producen estas decisiones en la sociedad—. Para analizar esta dimensión de la política, la distinción entre la ciudadanía civil y social ofrece una entrada. Con este fin, es conveniente introducir nuevas distinciones entre diferentes aspectos de la ciudadanía civil y social. Además, es a este nivel, más específico, donde se encuentran articulados los estándares que se usan en evaluaciones de las realidades de cada país (véase cuadro 3.7). Por lo tanto, en esta sección se presentan datos comparativos para evaluar el estado y las tendencias de los diversos aspectos de la ciudadanía civil y social.

Cuadro 3.7 Aspectos de la ciudadanía civil y social

ESFERA DE LA CIUDADANÍA	ASPECTO	ESTÁNDAR
Ciudadanía civil	I. Las libertades básicas y la igualdad legal	<ul style="list-style-type: none"> • La garantía de libertades básicas y la protección contra la discriminación • El derecho a la vida, la integridad física y la seguridad • El derecho a una justicia pronta y cumplida • La libertad de prensa y el derecho a la información pública
	II. Los derechos primordiales	
	III. La administración de justicia	
	IV. Los medios de comunicación y la información pública	
Ciudadanía social	I. La salud	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfacción de necesidades básicas e integración social
	II. La educación	
	III. El empleo	
	IV. La pobreza y la desigualdad	

Ciudadanía civil

Un indicador claro, aunque parcial, del respeto de las libertades básicas son las declaraciones de estados de excepción. Estas declaraciones son una decisión de índole legal de las más altas autoridades del Estado¹⁵ que llevan directamente a la suspensión de garantías y derechos. Los más frecuentemente afectados son el derecho a la libertad y seguridad personal, el derecho a la libertad de residencia y circulación en todo el territorio, el derecho a la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, el derecho de reunión pacífica y de manifestación, el derecho a la libertad de opinión y de expresión y el derecho de huelga (Despouy, 1999, pp. 74-75).¹⁶ En este campo, aunque los gobiernos electos de América Latina que reemplazaron a gobiernos militares durante la década de los ochenta y noventa siguieron recurriendo a los estados de excepción, es un signo positivo que sólo tres países de la región hicieron uso de ellos en el periodo 2000-2009 (véase cuadro 3.8). Sin duda, aunque los estados de excepción han sido y continúan siendo declarados en el contexto de conflictos eminentemente sociales o políticos, esta tendencia positiva está relacionada con la resolución de conflictos armados entre el Estado y las guerrillas que en la década de los ochenta afectaron a gran parte de América Central y a Perú.

Otros indicadores relacionados con las libertades básicas se enfocan en la libertad de expresión y la libertad de reunión y asociación (véase cuadro 3.9). Aquí, la tendencia reciente no es positiva en algunos países de la región. Tomando el promedio latinoamericano, aunque hubo un mejoramiento significativo en la década de los noventa en relación con la década previa (en particular con respecto a la libertad de reunión y asociación), en lo que va de la década de 2000 se nota un deterioro de estos derechos.

El tema de la igualdad legal es muy amplio y difícil de abordar de forma sistemática. Pero los datos de los que disponemos sobre los derechos de dos grupos —los trabajadores y las mujeres— ofrecen algunos indicios sobre este tema. Con respecto a los derechos de los trabajadores, que incluyen la libertad de asociación en los lugares de trabajo, el derecho a la negociación colectiva y otros derechos internacionalmente reconocidos, la tendencia es claramente negativa desde la década de 1980 en adelante, y el promedio regional de un 0.72 en la década de 2000 indica que en varios países existen restricciones a los derechos de ese sector; por lo cual, el promedio latinoamericano también muestra un deterioro y en algunos casos estas restricciones son sistemáticas.¹⁷ Con respecto a los

¹⁵ Sobre los distintos tipos de estados de excepción en América Latina y las autoridades que deben aprobarlos, véase Donadio, 2008, p. 65, y los capítulos sobre cada país.

¹⁶ Para una discusión de los estados de excepción y sus implicaciones para los derechos civiles, véase Despouy, 1999.

¹⁷ Para más información sobre los derechos de los trabajadores, véanse Confederación Sindical Internacional, 2007, y OIT, 2007.

Cuadro 3.8 Uso de estados de excepción bajo gobiernos electos en América Latina (1985-2009)

CATEGORÍAS DE PAÍSES	PAÍSES (1985-1999)	PAÍSES (2000-2009)
Ningún uso del estado de excepción	Brasil, Chile, Costa Rica, México, República Dominicana, Uruguay	Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay, Venezuela
Uso del estado de excepción en pocas oportunidades (entre 1 y 5 instancias) y acumulativamente por periodos muy breves (entre unos días y unas semanas)	Guatemala, Honduras, Panamá	Argentina, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay
Uso del estado de excepción en pocas oportunidades (entre 1 y 5 instancias) y acumulativamente por periodos breves (entre unas semanas y medio año)	Argentina	Bolivia
Uso del estado de excepción de manera muy frecuente (más de 5 instancias) y acumulativamente por periodos breves (entre unas semanas y medio año)	Venezuela	Ecuador
Uso del estado de excepción en pocas oportunidades (entre 1 y 5 instancias) y acumulativamente por periodos algo prolongados (entre medio año y un año)		Colombia
Uso del estado de excepción de manera muy frecuente (más de 5 instancias) y acumulativamente por periodos muy prolongados (más de un año)	Bolivia, Ecuador	
Uso del estado de excepción de manera muy frecuente (más de 5 instancias breves) y acumulativamente por periodos muy prolongados (más de un año)	Colombia, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú	Perú

FUENTES: Elaboración propia con base en múltiples fuentes, incluyendo ONU, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión para la Prevención de Discriminaciones y la Protección a Minorías, 1997 y 2001, y Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003, tomo I, Anexo 1.

derechos económicos de las mujeres, que incluyen aspectos como el derecho a un pago igual por igual trabajo, seguridad laboral, no discriminación por parte de empleadores y derecho de acceder a empleos en distintas ramas de la economía, se observa una situación relativamente estable pero a un nivel que indica la persistencia de un nivel moderado de discriminación (el promedio regional es de 1.33 en una escala de 0 a 3). En forma

Cuadro 3.9 Indicadores de derechos civiles básicos en América Latina (1981-2007)

REGIÓN	LIBERTAD DE EXPRESIÓN (ESCALA DE 0 A 2)	LIBERTAD DE REUNIÓN Y ASOCIACIÓN (ESCALA DE 0 A 2)	DERECHOS DE TRABAJADORES (ESCALA DE 0 A 2)	DERECHOS ECONÓMICOS DE MUJERES (ESCALA DE 0 A 3)	DERECHOS SOCIALES DE MUJERES (ESCALA DE 0 A 3)
Andina					
1980	1.51	1.78	1.62	1.24	1.07
1990	1.20	1.72	1.08	1.30	1.21
2000	0.98	1.45	0.43	1.25	1.34
Cono Sur y Brasil					
1980	1.29	1.11	0.89	1.33	1.24
1990	1.58	1.90	1.18	1.00	1.00
2000	1.63	1.73	1.03	1.38	1.38
América Central y México					
1980	1.44	1.53	1.15	1.43	1.39
1990	1.49	1.88	0.96	1.33	1.31
2000	1.50	1.77	0.72	1.36	1.43
América Latina					
1980	1.42	1.48	1.21	1.35	1.25
1990	1.43	1.84	1.06	1.23	1.20
2000	1.39	1.67	0.72	1.33	1.39
Europa occidental					
2000	1.71	1.81	1.77	2.15	2.62

NOTA: Los datos son el promedio anual, con base en escalas ordinales en las cuales un número más alto indica más derechos. La medida sobre derechos de trabajadores se enfoca en la libertad de asociación en los lugares de trabajo, el derecho a la negociación colectiva y otros derechos internacionalmente reconocidos. La medida sobre derechos económicos de mujeres abarca un número de derechos internacionalmente reconocidos como el derecho a un pago igual por igual trabajo, seguridad laboral, no discriminación por parte de empleadores y derecho de acceder a empleos en distintas ramas de la economía. La medida sobre derechos sociales de mujeres abarca un número de derechos internacionalmente reconocidos como la libertad de esterilización forzada, el derecho a una herencia igual, el derecho a la igualdad en el matrimonio, el derecho a la propiedad dentro del matrimonio y el derecho a iniciar un divorcio.

Los países que pertenecen a cada subregión son los siguientes: Andina = Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela; Cono Sur y Brasil = Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay; América Central y México = Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana. Los países incluidos en el grupo de Europa occidental son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Noruega, Portugal, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

FUENTE: Datos de Cingranelli y Richards, 2008.

similar, aunque se observa un avance reciente de los derechos sociales de las mujeres, esto es, en relación con un número de derechos internacionalmente reconocidos como el derecho a una herencia igual, el derecho a la igualdad en el matrimonio, el derecho a la propiedad dentro del matrimonio y el derecho a iniciar un divorcio; el promedio regional de 1.39 apunta a deficiencias en la aplicación de leyes y un nivel moderado de discriminación.

RECUADRO DE OPINIÓN 3.6

“El gran ausente de la agenda es el tema de género. La ciudadanía debe reconstruirse visibilizando a las mujeres para combatir las asimetrías políticas, económicas, sociales y culturales. Es un asunto de justicia elemental.” (Magistrada del Poder Judicial de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“La democracia está invisibilizando a las mujeres. Nosotras hemos logrado en los últimos años algunos espacios de participación; sin embargo, dentro de las estructuras del Estado y dentro de la misma sociedad en la que convivimos el papel que juegan las mujeres se invisibiliza constantemente. Y el impacto que tiene la democracia en la condición de las mujeres es muy diferente al que tiene sobre la vida de los hombres. [...] ¿En qué condiciones participan las mujeres? ¿Qué costo tiene para las mujeres que vivamos en un estado de temor?” (Representante de partido político de Guatemala, 10/11/09.)

“La situación de las mujeres pone a prueba las democracias, y esa es una prueba que en Latinoamérica no hemos superado del todo. Ni siquiera en Chile, donde hemos tenido

una presidenta mujer, lo cual podría ser visto como la máxima expresión de que allí las mujeres tienen todas las oportunidades, cuando de hecho no es así.” (Vicepresidenta de partido político de Chile, 27/04/10.)

“Se observa un riesgo de involución en el terreno de los derechos de las mujeres. Los últimos derechos adquiridos son los primeros en presentar riesgos. ¿Por qué? Las hipótesis son varias: porque son los más revolucionarios, ya que ponen en juego el poder, la equidad, las desigualdades; porque sus institucionalidades son más débiles; porque son un blanco fácil ya que sus organizaciones tienen más contradicciones. Las mujeres siguen padeciendo una importante subrepresentación política en América Latina.” (Representante de UNIFEM en Colombia 1, 16/02/10; cita aproximada.)

“Yo no trabajo para las mujeres sino para la democracia: estoy convencida de que la baja participación y representación de las mujeres son un déficit de la democracia.” (Representante de UNIFEM en Colombia 2, 17/02/10; cita aproximada.)

Un problema cada vez mayor, número uno en la lista de preocupaciones de los ciudadanos, es la seguridad pública. La magnitud del problema es apreciable en la alta y creciente tasa de homicidios en la región (véase cuadro 3.10). Un legado de los conflictos armados —la gran disponibilidad de armas de fuego— es un factor que contribuye a esta epidemia. Las *maras* o pandillas juveniles, otro legado indirecto de los conflictos armados en América Central, son otro factor que explica las altísimas tasas de homicidios en El Salvador, Guatemala y Honduras. Asimismo y de forma creciente, la producción y el comercio internacional de la droga han generado un nuevo fenómeno que ha sacudido a Colombia, México y varios países de América Central, entre otros: la narcoviolenia.¹⁸ **En suma, el problema de la violencia es prueba de la debilidad de los Estados de América Latina, que se han mostrado, en muchos casos, incapaces de responder al derecho fundamental de los ciudadanos, el derecho a la vida.**

¹⁸ Sobre las *maras*, véase Demoscopia, 2007. Para datos sobre la producción y el tráfico de drogas, véase ONUDD, 2008b, 2008c.

Cuadro 3.10 Homicidios en América Latina (2000-2008)

PAÍS	NÚM. DE HOMICIDIOS POR CADA 100 000 HABITANTES		% CAMBIO 2000-2008
	2000*	2008**	
Argentina	7.0	5.3	-24.7
Bolivia	3.7	10.6	183.4
Brasil	26.7	25.2	-5.6
Chile	1.9	1.7	-10.5
Colombia	63.3	39.0	-38.4
Costa Rica	6.3	11.0	74.6
Ecuador	15.3	18.0	17.6
El Salvador	37.3	52.0	39.4
Guatemala	25.8	48.0	86.0
Honduras	49.9	57.9	16.0
México	14.0	12.0	-14.3
Nicaragua	9.0	13.0	44.4
Panamá	10.1	19.2	89.6
Paraguay	12.6	12.2	-3.2
Perú	4.9	11.2	128.6
Rep. Dominicana	13.1	21.5	64.2
Uruguay	4.6	5.8	26.1
Venezuela	33.0	47.2	43.0
América Latina	18.8	22.8	21.3

NOTAS: (*) Los datos para Bolivia y Perú son para 2001. (**) Los datos para Perú son para 2005; para Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, República Dominicana y Uruguay son de 2007, y para Chile y Colombia son de 2009. Los datos regionales son el promedio o término medio simple (no ponderado por población) de todos los países.

FUENTES: ONUDD, 2002 y 2010; Observatorio Centroamericano sobre Violencia, 2007; CEJA, 2008; OEA, 2008, p. 18; PNUD, 2009, p. 68; Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2008; Waiselfisz, 2008; Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONAPO, 2009.

Un aspecto central de la ciudadanía civil, la administración de la justicia, presenta otros problemas. En efecto, la justicia no llega a todos. **Todos somos iguales ante la ley, pero la ley no es igual para todos.**

A pesar de que el advenimiento de la democracia permite un mejor control de las funciones represivas del Estado, aún subsisten violaciones a los derechos humanos que requieren una urgente acción en la región. Ciertamente, en su gran mayoría estas violaciones no son parte de un plan represivo sino que constituyen otro aspecto de la debilidad del aparato del Estado para controlar la fuerza pública. Por un lado, hay evidencia de que los agentes del Estado que violan derechos humanos, en el contexto de democracias electorales, gozan de un alto grado de impunidad.

Por otro lado, los indicadores sobre población carcelaria, ocupación carcelaria y presos sin condena ofrecen indicios de que el Estado no garantiza debidamente los derechos de acusados y prisioneros (véase cuadro 3.11). La tasa de población carcelaria

Cuadro 3.11 Derechos de prisioneros y acusados en América Latina (2000-2009)

PAÍS	TASA DE POBLACIÓN CARCELARIA (POR 100 000 DE LA POBLACIÓN NACIONAL)				NIVEL DE OCUPACIÓN CARCELARIA (SOBRE LA BASE DE LA CAPACIDAD OFICIAL)				DETENIDOS SIN PROCESO Y DETENIDOS SIN CONDENA (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CARCELARIA)			
	c. 2000		c. 2009		c. 2000		c. 2009		c. 2000		c. 2009	
	Año	Tasa	Año	Tasa	Año	Nivel	Año	Nivel	Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
Argentina	2001	109	2008	132	1999	120	2008	94	1999	55	2008	59
Bolivia	2000	110	2008	80	1999	163	2008	165	1999	36	2006	74
Brasil	2001	133	2009	242	2002	132	2009	157	2002	34	2009	37
Chile	2001	225	2010	305	2002	134	2007	155	2002	40	2010	23
Colombia	2001	126	2009	167	2001	137	2009	139	2001	41	2009	33
Costa Rica	2002	157	2009	224	1999	110	2008	98	1999	40	2009	26
Ecuador	2001	61	2009	79	2002	115	2009	144	2002	70	2008	44
El Salvador	2001	150	2009	370	2002	168	2009	254	2002	50	2009	34
Guatemala	2001	61	2010	70	1999	113	2010	156	1999	61	2010	54
Honduras	2002	172	2010	151	2002	208	2010	138	2002	79	2010	50
México	2000	156	2009	204	2000	128	2009	130	2000	41	2009	41
Nicaragua	1999	143	2007	107	1999	113	2007	133	1999	31	2006	21
Panamá	2001	333	2010	296	2002	137	2010	145	2002	55	2010	61
Paraguay	1999	75	2008	95	1999	151	2007	116	1999	93	2008	70
Perú	2002	104	2010	151	2002	138	2010	178	2002	67	2010	61
República Dominicana	2001	178	2009	189	2001	175	2009	188	2001	65	2009	62
Uruguay	2002	166	2010	261	2002	151	2010	136	2002	73	2010	66
Venezuela	1999	97	2008	85	2000	97	2005	117	2000	58	2008	62
América Latina		142		178		138		147		55		49

NOTA: Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos.

FUENTES: Carranza, 2001, e International Centre for Prison Studies, 2010.

en sí, aunque ha aumentado, no es particularmente elevada. Es similar a las tasas registradas en España, Gran Bretaña y Nueva Zelanda, y muy por debajo de las de Estados Unidos, el país con la tasa de población carcelaria más alta del mundo (753 por cada 100 000 habitantes en 2008).¹⁹ Sin embargo, la población carcelaria excede la capacidad instalada en 47% (un incremento respecto a años anteriores), lo cual muestra que el hacinamiento es un problema de proporciones considerables y que las condiciones de vida de aquellos que han sido privados de libertad son frecuentemente deplora-

¹⁹ Datos del International Centre for Prison Studies, 2010.

bles y, aun más importante, **la mitad de la población carcelaria en la región no tiene proceso o condena.**²⁰

Parece existir una situación dual: algunos están por encima de la ley, mientras que los derechos de otros no se respetan.²¹

Finalmente, otro aspecto importante de la ciudadanía civil concierne a la libertad de prensa y el derecho a la información pública. Aquí, otra vez, se detectan varias falencias. La forma más violenta de restringir la libertad de prensa ha sido el asesinato de periodistas (véase cuadro 3.12) que, reforzando su efecto intimidatorio, ha estado acompañada por la impunidad de los autores de estos asesinatos: en sólo 20% de los casos de periodistas asesinados en la región durante el periodo 1995-2005 ha habido algún tipo de sentencia condenatoria.²² En la gran mayoría de los casos se trata de periodistas víctimas del crimen organizado al que estaban investigando.

La diversidad de la información y la pluralidad disminuyen a medida que aumenta la concentración de la propiedad de la prensa y los medios y cuando se incrementan las políticas de control de los medios por parte de los gobiernos.

Conglomerados nacionales y transnacionales que controlan más de tres cuartas partes de la oferta audiovisual en la región ejercen un poder fuerte y difícilmente pueden ser fiscalizados. Una percepción y preocupación generalizada en la región es que los medios pueden hacer política sin rendir cuentas, influir en la agenda pública, determinar qué es importante y qué no lo es, e incluso intervenir en procesos electorales favoreciendo a uno y atacando a otro. Ciertamente, aquí no se aplica la idea de distribución igualitaria del poder. Hay voluntades que pueden distorsionar las condiciones de competencia electoral o influyen y presionan en el proceso de generación de políticas públicas. En los casos en que suceden estos desequilibrios serios en la distribución de poder no se debería caer en el facilismo de identificar al medio de prensa como el beneficiario de esas acciones. Con frecuencia, el medio es la expresión de poderes fácticos que poco o nada tienen que ver con la prensa.²³

Este doble problema constituye un dilema no suficientemente discutido: no hay democracia sin libertad de prensa, pero la acción de algunos sectores de la prensa puede debilitar la capacidad de opción y la voluntad de las mayorías. **Prensa y medios libres son actores indispensables en la democracia. Por ello es importante que existan normas y mecanismos transparentes para garantizar su pluralidad y calidad, y para evitar que la política intente censurar, regular y controlar la información.**

²⁰ Para más información sobre las condiciones en las cárceles en América Latina y los derechos de los presos, véase Nueva Sociedad, 2007.

²¹ Sobre la situación de las mujeres en particular, centrada en los temas de la violencia contra la mujer y el acceso de las mujeres a la justicia, véase CEPAL, 2007a, y OEA/CIDH, 2007c.

²² Cálculos con base en datos de OEA/CIDH, 2008b, p. 60.

²³ Véase "Medios, política y democracia en América Latina. Un esfuerzo dirigido al mejoramiento de la relación. Medios y política para el fortalecimiento de la democracia en América Latina", PNUD, AECID, 2009.

Cuadro 3.12 Muerte de periodistas en América Latina (1995-2009)

PAÍS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Argentina			1		1											2
Bolivia							1							1		2
Brasil	5	1	3	2		1	1	2	3	3	2	2	2			27
Chile																0
Colombia	3	2	6	10	7	9	10	14	9	3	2	3	1		2	81
Costa Rica							1									1
Ecuador											1	1				2
El Salvador			1												1	2
Guatemala	1		3	1	1	1	1		1			1	1	1	2	14
Honduras									1				1			2
México			3	3		3	2	1		5	3	9	6	4	6	45
Nicaragua										2	1					3
Panamá																0
Paraguay						1	1						1		1	4
Perú				2						2		1	1			6
Rep. Dominicana	1									1				1		3
Uruguay						1										1
Venezuela								1		1		2		1	1	6
América Latina	10	3	17	18	9	16	17	18	14	17	9	19	13	8	13	201

FUENTE: OEA/CIDH, 2008b, p. 46; 2007a, p. 17; 2008a, pp. 20-21; 2009a y 2009b.

El pluralismo se ha visto afectado en algunos casos por la censura previa y procesos penales contra periodistas, así como por la tendencia a la crítica a los medios por parte de altos gobernantes, la asignación o revocación arbitraria de frecuencias radioeléctricas, la asignación de la publicidad oficial como premio o castigo, según la línea editorial de los medios y la discriminación en el acceso a las fuentes oficiales.²⁴ No obstante, se notan algunos avances significativos. Aunque (hasta fines de 2009) sólo Argentina, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay habían despenalizado la difamación, la injuria y la calumnia, las leyes de desacato han sido derogadas en varios países desde 1994 (Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay).²⁵ También se ha avanzado en el acceso a la información pública, registrándose importantes progresos en términos de legislación, especialmente en Chile,

²⁴ La información de este párrafo se basa en los *Informes Anuales* para 2006, 2007, 2008 y 2009 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA (OEA/CIDH, 2007a, 2008a, 2009a, 2009b).

²⁵ Leyes de desacato siguen vigentes (a fines de 2009) en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela.

RECUADRO DE OPINIÓN 3.7

“No podemos hacer construcción de ciudadanía cuando tenemos un Estado represor. [...] Para hacer ciudadanía tenemos que romper esos paradigmas de miedo y que la ciudadanía tenga confianza en sus autoridades. Pero hay instituciones constitucionalmente establecidas que están incumpliendo y se han convertido en instituciones represivas. Y aun más: hay autoridades locales que impiden la construcción de ciudadanía violando las leyes y el gobierno central se los tolera.” (Representante de OSC de Guatemala 1, 9/11/09.)

“Hay espacios geográficos donde el Estado no está presente, y espacios sociales —las capas superiores de la sociedad— donde la ilegalidad tiene oportunidad de realizarse.” (Académico de Guatemala 1, 10/11/09; cita resumida.)

“En Chile, si no se cuenta con una gran asesoría jurídica, es muy difícil exigir los derechos ante la justicia.” (Vicepresidenta de partido político de Chile, 27/04/10.)

“Los debates siempre giran en torno de falsas dicotomías, y eso pasa también con el rol de la justicia en la democracia. [...] En Brasil hay temas muy serios en relación, por ejemplo, con los derechos de los presos que han sido resueltos más por iniciativa del poder judicial que por la capacidad de elaboración de políticas públicas del Ejecutivo. [...] Discutir el papel de la justicia en la democratización de la sociedad nos lleva también a discutir la democratización de la propia justicia, tanto en lo que se refiere al problema del acceso de las poblaciones más

marginadas a la justicia como en lo que se refiere a la cuestión de las bases sobre las cuales la justicia está organizada. [...] La justicia ejerce un rol en la democratización y la integración de América Latina: me refiero específicamente a la actuación de comisiones de derechos humanos, que han contribuido a la generación de una cultura del respeto a los derechos humanos, y que también ha servido a muchas minorías para desbloquear conflictos que no pueden ser solucionados por las instituciones políticas locales.” (Investigador brasileño, 27/04/10.)

“La administración de justicia en nuestros países lo que hace sobre todo es [...] permitir el imperio de la injusticia.” (Representante de OSC indígena de Guatemala, 10/11/09.)

“Una comunidad bien informada es condición para la democracia. Y no basta la libertad de prensa. Porque nadie podría decir que en Chile no tenemos libertad de prensa; lo que no hay es una prensa pluralista, con espacio para todas las miradas, vertientes y perspectivas de la ciudadanía. [...] ¿Cómo se hace para garantizarla?” (Senadora de Chile, 27/04/10.)

“La libertad de prensa progresivamente ha quedado en manos de grupos económicos poderosísimos cuya voracidad ha invadido terrenos que eran exclusivos de las decisiones democráticas. Garantizar una prensa libre de ataduras, responsable e independiente del mercantilismo representa el gran dique contra la corrupción.” (Ex canciller colombiano; comentario escrito.)

Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana (véase cuadro 3.13).²⁶ Sin embargo, aunque la libertad de prensa es respetada en algunos países de América Latina, el balance regional es más bien preocupante.

²⁶ Para una discusión detallada del acceso a la información pública en el contexto latinoamericano, véase OEA/CIDH, 2007b.

Cuadro 3.13 Acceso a la información pública en América Latina (2009)

PAÍS	ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: PROVISIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES
Argentina	Regulación del acceso a la información pública, 2003.
Bolivia	Decreto supremo 28,168, 2005.
Brasil	Artículo 5, cláusula 14, de la Constitución declara que todos tienen acceso a la información; Ley núm. 9 507, de 1997, regulando el derecho de acceso a la información.
Chile	Ley 20.285, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2008.
Colombia	Ley ordenando la publicidad de actas y documentos oficiales, 1985.
Costa Rica	Artículo 27 de la Constitución garantiza el derecho de acceso a la información a personas y grupos. Además, el artículo 30 enfatiza el derecho de acceso a la información pública con el propósito de promover el interés público.
Ecuador	Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública, 2004.
El Salvador	La Constitución reconoce en su artículo 18 el derecho de petición al gobierno.
Guatemala	Ley de acceso a la información pública, 2008.
Honduras	Ley de transparencia y acceso a la información pública, 2006.
México	Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, 2002.
Nicaragua	Ley de acceso a la información pública, 2008.
Panamá	Ley de transparencia en la gestión pública, 2002.
Paraguay	Artículo 28, párrafo 2, de la Constitución establece que las fuentes de información son libres para todos.
Perú	Ley de transparencia y acceso a la información pública, 2002.
Rep. Dominicana	Ley general de libre acceso a la información pública, 2004.
Uruguay	Ley de acceso a la información pública y amparo informativo, 2008.
Venezuela	El artículo 59 de la ley orgánica de procedimientos administrativos del 1 de julio de 1981 establece el acceso a la información pública y fuentes oficiales.

NOTA: El "derecho al acceso a la información pública" se refiere al derecho de las personas a obtener información de fuentes estatales sobre el manejo de los asuntos públicos. La información está actualizada hasta diciembre de 2009.

FUENTES: Consulta de constituciones nacionales y leyes, y Banisar, 2006.

Ciudadanía social

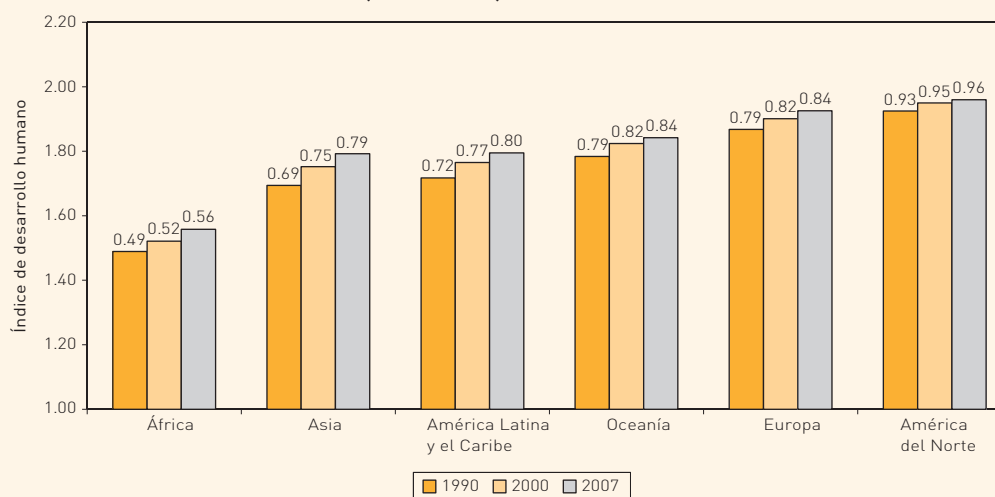
La ciudadanía social incluye como aspectos básicos la salud y la educación de los ciudadanos, así como su situación socioeconómica (véase nuevamente el cuadro 3.7). Estas cuestiones están relacionadas con la satisfacción de las necesidades básicas y la integración social de la ciudadanía, y presentan importantes implicaciones para las otras esferas de la ciudadanía. En cierta forma, la esfera social de la ciudadanía condiciona el disfrute efectivo de los derechos políticos y civiles.

Las décadas recientes se caracterizan por una mejoría en un amplio grupo de indicadores de salud, educación, provisión de agua potable y servicios de saneamiento, lo que se refleja en los indicadores de desarrollo humano, donde América Latina sigue estando por encima de las otras regiones del mundo en desarrollo (véase gráfica 3.2).

Con respecto a la salud, los indicadores muestran un panorama generalmente positivo (véase cuadro 3.14).²⁷ En la primera década del siglo actual se redujo la tasa de mortalidad en menores de cinco años y mejoró el acceso al agua potable en virtualmente todos los países de la región. Sin embargo, la tasa de mortalidad en menores de cinco años sigue siendo muy alta en varios casos (especialmente Bolivia, Guatemala, Honduras y la República Dominicana), y en otros (Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y la República Dominicana) más de 10% de la población carece de acceso a agua potable. Además, la malnutrición infantil afecta a más de un quinto de los menores de cinco años en siete países (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú). En suma, en 10 de los 18 países de la región, la población sufre de una o más carencias que van desde las más básicas al desarrollo físico pleno.

En relación con la educación, nuevamente los indicadores apuntan a una tendencia positiva (véase cuadro 3.15). Sin embargo, en ocho países más de 10% de la población es aún analfabeta. Además, aunque la región se acerca a la meta de lograr la educación primaria universal, apenas poco más de la mitad de la población en edad escolar oficial para asistir al colegio secundario se encuentra matriculada. Como han resaltado varios estudios, el acceso a la educación en sí no garantiza el acceso a una educación de bue-

Gráfica 3.2 Índice de desarrollo humano en América Latina y otras regiones del mundo (1990-2007)



FUENTE: G. Gray y M. Purser, 2010.

²⁷ Para más indicadores de salud, véase OPS, 2009.

Cuadro 3.14 Indicadores de salud para América Latina (2000-2008)

PAÍS	TASA DE MORTALIDAD EN MENORES DE 5 AÑOS (POR 1 000 NACIDOS VIVOS)		MALNUTRICIÓN INFANTIL: BAJA TALLA PARA LA EDAD (% DE MENORES DE 5 AÑOS)	ACCESO SOSTENIBLE AL AGUA POTABLE (% DE LA POBLACIÓN)**	
	2001	2008		2003-2008 *	2000
Argentina	19	16	8	96	97
Bolivia	77	54	22	79	86
Brasil	36	22	7	93	97
Chile	12	9	1	94	96
Colombia	23	20	15	91	92
Costa Rica	11	11	6	95	97
Ecuador	30	25	23	86	94
El Salvador	39	18	19	82	87
Guatemala	58	35	54	89	94
Honduras	38	31	29	80	86
México	29	17	16	90	94
Nicaragua	43	27	22	80	85
Panamá	25	23	22	90	93
Paraguay	30	28	18	74	86
Perú	39	24	30	79	82
República Dominicana	47	33	18	87	86
Uruguay	16	14	15	98	100
Venezuela	22	18	12	92	n. d.
América Latina***	33	24	19	87	91

NOTAS: n.d.: no disponible (*) Los datos se refieren al año más reciente disponible. (**) "Acceso sostenible a agua potable" se refiere al acceso a una cantidad adecuada de agua potable segura en una vivienda o localizada a una distancia conveniente de la vivienda de los usuarios. Incluye a poblaciones urbanas abastecidas por conexiones domiciliarias, poblaciones urbanas sin conexiones domiciliarias pero con acceso razonable a puestos públicos, y poblaciones rurales con acceso razonable al agua segura. (***) Las cifras regionales son el término medio o promedio (no ponderado) de todos los casos, excepto en las columnas sobre agua potable (que excluye a Venezuela).

FUENTES: Los datos sobre mortalidad en menores de cinco años y sobre malnutrición infantil son de UNICEF, 2007, tabla 2, pp. 118-121. Los datos sobre agua potable provienen de OMS/UNICEF, 2010, pp. 38-51.

na calidad, que capacite a los ciudadanos y facilite su inserción en el mundo laboral contemporáneo (CEPAL, 2007b, cap. 3). En los últimos años, varios de los países de la región registran serios problemas de calidad educativa, colocándose América Latina, en relación con otros continentes, en posiciones deficitarias en distintas evaluaciones o mediciones universales. La educación de nivel superior también presenta carencias en la calidad de los estudios y en el número de las investigaciones que se realizan.

En contraste, cuando se analiza la situación económica de la ciudadanía encontramos una realidad mucho más preocupante, aunque también con algunos avances.

Cuadro 3.15 Indicadores de educación para América Latina (1985-2007)

PAÍS	TASA DE ANALFABETISMO ADULTO		MATRICULACIÓN EN LOS NIVELES PRIMARIO, SECUNDARIO Y TERCIARIO					
			PRIMARIA (TASA NETA)		SECUNDARIA (TASA NETA)		TERCIARIA (TASA BRUTA)	
	1985-1994	2000-2007	2000	2007	2000	2007	2000	2007
Argentina	96	98	n.d.	98.5	79.3	79.4	53.4	68.0
Bolivia	80	91	95.0	93.7	71.1	69.9	35.7	38.3
Brasil	n.d.	90	91.7	92.6	68.5	77.0	16.1	30.0
Chile	94	97	n.d.	n.d.	n.d.	85.3	37.3	52.1
Colombia	91	93	93.9	90.0	58.1	71.2	24.0	35.4
Costa Rica	n.d.	96	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	16.2	25.3
Ecuador	88	84	98.0	91.8	47.2	51.3	n.d.	35.3
El Salvador	74	82	88.6	94.0	47.0	55.0	21.7	24.6
Guatemala	64	73	85.4	95.0	26.9	38.1	9.5	17.7
Honduras	n.d.	84	88.4	96.6	n.d.	n.d.	14.9	18.7
México	88	93	97.2	97.9	57.3	70.9	19.6	26.3
Nicaragua	n.d.	78	78.6	91.8	34.7	45.2	17.8	n.d.
Panamá	89	93	97.8	98.3	61.1	65.6	44.0	45.0
Paraguay	90	95	n.d.	92.4	n.d.	57.7	15.7	25.5
Perú	87	90	97.6	96.8	65.1	75.9	31.2	34.5
República Dominicana	n.d.	89	80.8	80.0	39.2	57.7	33.0	n.d.
Uruguay	95	98	n.d.	97.5	n.d.	67.7	n.d.	64.3
Venezuela	90	95	87.7	90.1	50.5	69.5	28.4	52.6
América Latina	87	91	91	93	50	59	26	35

NOTAS: n.d.: no disponible. La tasa de analfabetismo adulto se refiere a la población mayor de 15 años incapaz de leer y escribir un breve enunciado simple sobre su vida cotidiana. La tasa de matrícula neta para la educación primaria y secundaria es el porcentaje de niños en edad escolar (según la definición dada por cada país) efectivamente matriculados en la escuela. La tasa para la educación terciaria es la tasa bruta, esto es, el total de alumnos matriculados, independiente de la edad, sobre la población de edad escolar oficial.

Las cifras sobre matriculación para Argentina son para 2005 y 2006, pero no para 2007; para Bolivia (secundaria) es para 2001; para Colombia (en todas las categorías) son para 2008, pero no para 2007; para Costa Rica (terciaria) son para 2005, pero no para 2007; para Ecuador (primaria, secundaria) son para 2008, pero no para 2007; para El Salvador (primaria) es para 2002, pero no para 2000, y para El Salvador (las demás categorías) son para 2008, pero no para 2007; para Guatemala (secundaria) es para 2006, pero no para 2007, y para Guatemala (terciario) es para 2002, pero no para 2000; para Honduras (primaria y terciaria) son para 2008, pero no para 2007; para Nicaragua (primaria y secundaria) son para 2008, pero no para 2007, y para Nicaragua (terciaria) son para 2002, pero no para 2000; para Panamá (primaria y secundaria) son para 2008, pero no para 2007; para Paraguay (primaria y secundaria) son para 2006, pero no para 2007, y para Paraguay (terciaria) son para 2005, pero no para 2007; para Perú (terciaria) es para 2002 y 2006, pero no para 2000 y 2007; para la República Dominicana (primaria y secundaria) son para 2008, pero no para 2007, y para la República Dominicana (terciaria) son para 2003, pero no para 2000; para Venezuela (primaria) es para 2008, pero no para 2007, y para Venezuela (terciaria) es para 2006, pero no para 2007. Las cifras regionales son el término medio o promedio (no ponderado) de todos los casos para los que existían datos para los dos años.

FUENTES: Los datos sobre analfabetismo provienen de UNESCO, 2010, pp. 310-312, y los de matriculación, de CEPAL, 2010b, tabla 1.3.3, p. 51; tabla 1.3.4, p. 52, y tabla 1.3.5, p. 53. Los datos de 2007 corresponden al *Anuario estadístico* de la CEPAL 2009, CEPAL, 2010.

Del lado positivo, cabe resaltar que la economía latinoamericana experimentó un auge excepcional en el periodo 2004-2008, el más importante desde el que tuvo lugar a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta. Aún más relevante es el hecho de que el crecimiento económico vino acompañado de una mejoría en la distribución del ingreso en un importante grupo de países. El efecto conjunto de estos factores fue una disminución notoria de la pobreza, que entre 2002 y 2008 se redujo en 11 puntos porcentuales, de 44.0 a 33.0% y la indigencia de 19.4 a 12.9%. Por consiguiente, el número de personas pobres ha disminuido en 41 millones con respecto a 2002, que incluyen los 26 millones que han salido de la situación de indigentes.²⁸ **Este ha sido un quinquenio excepcional y único en esta etapa democrática.**

Sin embargo, el auge de 2004-2008 no generó una plena reversión del deterioro de las condiciones laborales que se había acumulado en las dos décadas previas. Los indicadores de desempleo y empleo en el sector informal siguen apuntando a un notorio déficit (véase cuadro 3.16). En el largo plazo se evidencia un saldo negativo de la calidad de los puestos de trabajo y de la cobertura de la seguridad social. Pese a una leve disminución de la tasa de desempleo urbano durante los últimos cuatro años, la desocupación se mantiene en niveles relativamente altos. La tasa promedio de los años 2000 (9.6%) supera los niveles de desempleo registrados en décadas anteriores (8.3% en los ochenta y 9.2% en los noventa). Sólo dos países en la región (Chile y Costa Rica) han mantenido conjuntamente un nivel de desempleo menor a 10% como promedio durante el periodo 2000-2006 y un sector informal menor a 40% del total de la fuerza laboral.

Pese a la mejoría que experimentó en varios países en la década pasada, **la desigualdad en la distribución del ingreso se ha mantenido en niveles altísimos**, lo que constituye uno de los síntomas más preocupantes para la estabilidad democrática de la región en el mediano plazo (véase cuadro 3.17). La desigualdad continúa siendo la más alta del mundo, con su correlativa concentración de poder político.

En torno a 1990, y de acuerdo con datos de la CEPAL, 10% de la población más rica latinoamericana tenía, en promedio, ingresos tres veces más altos que 40% más pobre. Esta relación tendió a deteriorarse hasta comienzos de la presente década y ha mejorado desde entonces. En términos estrictos, la distribución mejoró en algunos países en comparación con 1990 y se deterioró en otros. En años recientes, según la OCDE, el índice de desigualdad de Gini presentaba un valor promedio para la región de 0.52, muy por encima del 0.31 de los países de Europa occidental. Éste no es sólo un dato económico y social. Tiene una consecuencia política grave para nuestras democracias. Como hemos dicho, **concentración de ingreso es concentración de poder. Ésta altera la voluntad expresada en el voto y compite con la soberanía interior del Estado.**

Los avances de los últimos años en diversos indicadores sociales se manifiestan, así, sobre el trasfondo de fuertes desigualdades y vulnerabilidad socioeconómica de una

²⁸ CEPAL, 2009.

Cuadro 3.16 Indicadores de empleo en América Latina (1990-2008)

PAÍS	TASA DE DESEMPLEO ABIERTO EN ÁREAS URBANAS (%) *			TAMAÑO DEL SECTOR INFORMAL (%) **		COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
	1990-1999	2000-2008	c. 2008	1990	2006-2008	c. 1990	c. 2008
Argentina	11.9	14.4	10.5	44.4	41.0	94.6	60.0
Bolivia	5.3	6.8	7.7	62.8	62.5	28.5	20.2
Brasil	5.6	9.9	8.0	49.3	42.0	53.3	49.5
Chile	7.6	9.7	7.6	38.9	30.7	65.9	66.7
Colombia	11.6	16.2	13.3	27.3	37.5	n. d.	n. d.
Costa Rica	5.4	5.8	4.8	36.9	37.1	69.3	65.2
Ecuador	9.4	9.3	7.3	54.5	57.4	37.5	33.1
El Salvador	7.8	6.8	6.5	51.0	n. d.	25.3	28.9
Guatemala	4.0	3.8	2.7	54.6	58.1	n. d.	17.7
Honduras	6.1	5.7	3.9	53.3	43.9	n. d.	19.8
México	3.6	3.8	4.8	18.9	43.7	50.4	52.1
Nicaragua	14.0	10.7	5.9	49.3	n. d.	n. d.	17.4
Panamá	16.7	11.7	6.5	32.3	35.9	53.4	47.8
Paraguay	6.3	9.2	7.2	55.3	56.5	n. d.	14.1
Perú	8.5	6.8	5.9	61.0	50.1	n. d.	13.7
Rep. Dominicana	16.9	6.3	5.1	n. d.	50.1	n. d.	58.4
Uruguay	9.9	11.7	7.8	36.8	42.8	n. d.	61.1
Venezuela	10.3	11.7	6.8	39.1	49.8	n. d.	60.9
América Latina ***	9.2	8.9	6.8	44.4	45.9	47.8	42.4

NOTAS: n.d.: datos no disponibles. [*] Las cifras son porcentajes que representan tasas anuales promedio. [**] Los datos son porcentajes del total de la fuerza laboral urbana, e incluyen trabajadores urbanos sin calificación empleados en firmas con menos de cinco empleados, trabajadores domésticos y trabajadores por cuenta propia. Las cifras regionales son el término medio o promedio de todos los casos en los que existen datos para cualquier año. El tamaño del sector informal se refiere a la población urbana ocupada en sectores de baja productividad. El dato de 2008 corresponde a ese año o al año disponible más cercano. [***] Las cifras regionales son el término medio o promedio (no ponderado) de todos los casos para los que existían datos para los dos años.

FUENTES: Los datos sobre desempleo abierto provienen de CEPAL, 2007b, tabla 1.1, p. 52; los de 2008 corresponden al *Panorama social de la CEPAL*, 2009. Los datos de la población urbana en sectores de baja productividad del mercado de trabajo corresponden a *Panorama social 2009* de la CEPAL. Los datos de cobertura de la seguridad social corresponden a CEPAL, 2008, *Panorama social de América Latina*, cuadro II.13, pp. 58 y 59.

parte importante de la población. Esta longevidad del déficit social en América Latina sigue generando múltiples formas de pobreza y desigualdad. Existen diversas maneras de ser excluido, de ser desempleado, de ser desigual, que tornan muy complejo el abordaje político de la exclusión, sobre todo cuando se pretende superar lo meramente asistencial. Este tema será tratado más adelante como uno de los desafíos principales para nuestras democracias.

El proceso de mejora económica se ha visto ahora amenazado por la crisis financiera mundial, el colapso del comercio internacional y la expectativa de que, aun si se mantiene la recuperación en curso, la economía mundial va a experimentar una fase de crecimiento lento, en el que las oportunidades que brindaba el comercio internacional, los buenos precios de productos básicos, la inversión extranjera y las remesas de trabajadores migrantes podrían ser menos abundantes que en el pasado reciente. Aunque la recuperación de la economía latinoamericana ha sido positiva, este escenario

Cuadro 3.17 Indicadores de pobreza, indigencia y desigualdad económica. América Latina (1999-2008)

PAÍS	POBREZA		INDIGENCIA		DESIGUALDAD (ÍNDICE GINI)		RELACIÓN ENTRE EL INGRESO PROMEDIO DE HOGARES RICOS Y POBRES (10%/40%)	
	c. 1999	c. 2008	c. 1999	c. 2008	c. 1999	c. 2008	c. 1999	c. 2008
Argentina	23.7	21.0	6.7	7.2	0.539	0.519	16.2	14.4
Bolivia	60.6	54.0	36.4	31.2	0.586	0.565	26.7	22.2
Brasil	37.5	25.8	13.2	7.3	0.640	0.594	31.9	23.8
Chile	21.7	13.7	5.6	3.2	0.560	0.522	19.1	15.9
Colombia	54.9	46.8	26.8	20.2	0.572	0.584	22.3	25.2
Costa Rica	20.3	16.4	7.8	5.5	0.473	0.473	12.6	12.4
Ecuador	63.5	39.0	31.3	14.2	0.513	0.504	17.2	14.0
El Salvador	49.8	47.5	21.9	19.0	0.518	0.493	15.2	13.3
Guatemala	61.1	54.8	31.6	29.1	0.560	0.585	20.4	22.0
Honduras	79.7	68.9	56.8	45.6	0.564	0.580	22.3	23.6
México	46.9	34.8	18.5	11.2	0.539	0.515	18.4	16.1
Nicaragua	69.9	61.9	44.6	31.9	0.583	0.532	25.3	17.2
Panamá	36.9	27.7	18.6	13.5	0.567	0.524	20.1	15.2
Paraguay	60.6	58.2	33.9	30.8	0.565	0.527	19.3	16.6
Perú	54.8	36.2	24.4	12.6	0.525	0.476	17.4	12.8
República Dominicana	47.1	44.3	20.7	22.6	0.537	0.550	17.8	21.2
Uruguay	9.4	14.0	1.8	3.5	0.440	0.445	8.8	9.0
Venezuela	49.4	27.6	21.7	9.9	0.498	0.412	15.0	8.4
América Latina *	43.9	33.0	18.7	12.9	0.543	0.522	19.2	16.8

NOTAS: Las cifras sobre pobreza e indigencia son porcentajes de personas en la población. Se entiende como *pobreza* al ingreso insuficiente respecto de alimentos y otras necesidades básicas, para cubrir la canasta básica de un individuo o un hogar. Se entiende como *indigencia* al ingreso insuficiente, respecto a una canasta básica de alimentos, para un individuo o un hogar. El índice Gini es un índice de desigualdad de ingresos económicos. Un número más alto indica un mayor grado de desigualdad. Los datos sobre la relación entre el ingreso promedio de hogares ricos y pobres se refieren a la relación entre el ingreso promedio per cápita de 10% de los hogares ricos y 40% de los hogares más pobres. Un número más alto indica que la concentración de ingresos entre los ricos es mayor.

Los datos de 1999 son para ese año en la mayoría de los casos, pero 1998 para Chile, Guatemala, México y Nicaragua; 2001 para Perú, y 2002 para Panamá y la República Dominicana. Los datos para c. 2008 son para ese año en la mayoría de los casos, pero para 2004 para El Salvador; 2005 para Colombia y Nicaragua; 2006 para Argentina, Chile y Guatemala, y 2007 para Bolivia y Honduras. Estos datos son sólo para áreas urbanas de Argentina, Ecuador y Uruguay.

[*] Las cifras regionales sobre pobreza e indigencia son el término medio o promedio de todos los casos e incluyen a Haití. Las cifras regionales sobre desigualdad y la relación entre el ingreso de hogares ricos y pobres son el término medio o promedio (no ponderado) de todos los casos.

FUENTES: CEPAL, 2007b, tablas 4, 12 y 14 del anexo estadístico; 2008b, pp. 10-11, 81-86; 2009, cuadros 4, 12 y 14 del anexo estadístico.

RECUADRO DE OPINIÓN 3.8

“Lo que más demanda la ciudadanía es opciones de incremento de oportunidades económicas.” (Coordinador de programa participativo del gobierno de Guatemala, 10/11/09.)

“No se advierte que las gestiones de gobierno hayan producido en América Latina un sostenido mejoramiento de la educación, de la salud pública, de las condiciones que hacen a una vida digna.” (Ex diputado y líder partidario de Argentina, 27/04/10.)

“La obligación del Estado, que es básicamente la educación y la seguridad, aquí no se ha cumplido.” (Presidente de organización empresarial mexicana, 22/03/10; cita aproximada.)

“Tenemos un Estado patriarcal que sigue reproduciendo desigualdades, no sólo económicas y sociales sino también de género. Y están apareciendo nuevas desigualdades, como la del acceso a la tecnología.” (Representante de OSC 2 de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“Debemos ampliar el concepto de vida. Vida no es solamente no morir, no ser asesinado o no morir de hambre. Vida es algo más: es todas las condiciones para que un ser humano tenga el reconocimiento pleno de todos sus derechos. [...] Es poder ser atendido en salud desde antes de nacer, ser atendido al nacer, tener la alimentación correcta, el techo, la educación, la posibilidad de jugar de niño, de trabajar en trabajos de calidad, es decir, una vida en la que se desarrollen todas las potencialidades del ser

humano. Es un derecho de la persona y también de la comunidad, porque de no ser así estamos perdiendo una inmensa cantidad de potencialidades con las personas que quedan en el camino.” (Funcionaria del PE de Uruguay, 9/12/09.)

“La ‘democracia de ciudadanos’ es un tema tan antiguo como la teoría política. Ya Aristóteles decía que si el tema del hogar, el *oikos*, no estaba resuelto, era muy difícil ser ciudadano. En sociedades con altos niveles de exclusión es muy difícil pensar en que los individuos se conviertan fácilmente en ciudadanos si no se bajan los niveles de desigualdad. Puede bajarse la pobreza aumentando simplemente los ingresos globales de la sociedad; otro camino —o un camino concomitante— es bajar los niveles de pobreza bajando también los niveles de desigualdad. Lo cual nos aproxima mucho más al ideal ciudadano.” (Director de banco público de Uruguay, 8/12/09.)

“La realidad es que hay un x número de pobres, un x número de personas que no tienen acceso a agua, a educación, que tienen salarios por debajo del mínimo, que de hecho ya es bajo, que hay personas que no están aseguradas, que no tienen jubilación... Todo eso hay que decirlo. Decirlo no es ideología, no es comunismo, no es nada de eso. [...] Es la realidad de este país y sobre eso y con base en eso tenemos que hablar.” (Representante de OSC de DDHH de Paraguay, 27/10/09.)

RECUADRO 3.2

Cuando los conflictos rebasan el marco representativo, el Estado tiene solamente dos opciones: o bien perseverar con sus políticas a la vez que recurre a la represión o tolera el desorden, o bien abandonar sus políticas para apaciguar a la oposición. Ninguna de las opciones es atractiva. Las espirales de la represión y las interrupciones del orden menoscaban la democracia, mientras que las reiteradas concesiones hacen que el Estado sea incapaz de implementar políticas. Obviamente, en este punto pienso en el reciente conflicto en Argentina acerca de los impuestos sobre las exportaciones, pero la

situación es genérica. Después de la transición hacia la democracia en Polonia, cada grupo insatisfecho con algún aspecto de la política del gobierno viajaba a la capital a tomar el edificio del ministerio responsable, y la mayoría del tiempo estos grupos tenían éxito. En Francia cada cuestión conflictiva, desde la agresión al conductor de un ferrocarril hasta la reforma del plan de jubilación en toda la nación, genera la interrupción del tráfico entre París y el aeropuerto. Y uno puede suponer que tales acontecimientos tienen consecuencias económicas negativas.

FUENTE: Adam Przeworski, *Representative Institutions, Political Conflicts, and Public Policies*, 2009. Documento preparado para el proyecto.

genera incertidumbre económica y podría agravar las tensiones sociales y conflictos distributivos en la región (véase recuadro 3.2).

En todos los países desarrollados, las políticas anticrisis se han basado en una enérgica acción estatal (las políticas económicas europeas muestran, sin embargo, algún retroceso reciente en este campo). El papel del Estado es, en la situación actual, esencial, y así lo reconocen los latinoamericanos. Aunque la región ha avanzado en el margen que cuenta para llevar a cabo políticas anticíclicas, y así se ha demostrado durante la crisis en varios países, este margen es menor en muchas de nuestras economías y menor aun si la ausencia de crecimiento económico dinámico se prolonga en el tiempo.

Inmersos en esta realidad, los latinoamericanos continúan valorando positivamente a la democracia y los derechos políticos que ella otorga, como veremos en el capítulo que sigue.

Éstos han sido cinco años con claroscuros. Los oscuros siguen siendo casi los mismos, pero los avances que hemos relatado constituyen novedades en ésta, la más larga oleada de democracia de América Latina.

Con todo, cuando se analiza la evolución regional subsisten con fuerza temas que atraviesan todas las esferas de la creación de la ciudadanía. El déficit de estatalidad, el poder estatal *versus* los poderes fácticos, las diversas discriminaciones que afectan en el mundo político, civil y social. Y, en definitiva, la fuerte impresión de que los latinoamericanos serán los jueces de la sostenibilidad democrática. Por sus frutos juzgarán cada vez más a la democracia.

De allí que debemos volver, como haremos en los capítulos que siguen, sobre las cuestiones que inclinarán la balanza del juicio social, muchas de ellas ignoradas, no discutidas o, sencillamente, escamoteadas. No es fácil ni cómodo discutir el poder.

4 DÉFICITS DE LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA

Crisis en la representación

Si el ciudadano percibe que sus representantes políticos no promueven sus intereses y demandas, la democracia se debilita, pierde defensores y adeptos. Así se entiende que una región que luchó arduamente por reconquistar su libertad, hoy cuestione o desconfíe de las instituciones políticas. La crisis de representación afecta directamente la sostenibilidad democrática.

- **La debilidad de los contenidos en las propuestas electorales.** En parte, una tarea básica de la política en democracia consiste en decir hacia dónde ir, proponer a la sociedad objetivos y medios para alcanzarlos. En muchos países los programas partidarios, que deberían contener los términos del contrato electoral y el contenido de las opciones del votante, son precarios y enuncian objetivos genéricos y esquivan la proposición de las políticas públicas para alcanzarlos. Por tanto, la calidad de la opción se resiente y una inmensa mayoría siente que debe decidir entre opciones que sólo se distinguen por los individuos que las encabezan. Así, la pobreza programática deriva por el voto al individuo, al candidato o a la estrella mediática. Se delega en un líder, no en el ejecutor de una opción para el futuro de la sociedad.
- **La democratización del debate económico.** Una consecuencia concreta de la debilidad de las propuestas de los partidos es la falta de democratización del debate económico, por el cual los ciudadanos deberían elegir la organización económica y social que prefieren. Los debates parlamentarios son débiles y controlados por el Ejecutivo (como el caso del presupuesto) o están influidos sólo por agentes económicos poderosos, como ocurre en los debates sobre tributación o regulación de las actividades económicas.
- **Las prácticas clientelistas conspiran contra la libre opción electoral.** Todavía es habitual la práctica clientelista: canje del voto por un favor y el seguimiento de las órdenes de caudillos locales a la hora de votar. Esta práctica, que adopta las formas más diversas, recorre todos los niveles de la política, desde las dirigencias hasta las bases. Conspira de manera directa contra el sentido de la delegación de

soberanía y, a menudo, transforma la actividad política en una competencia para cooptar el voto, incluso ilegalmente, alejándola aún más del ideal de la competencia programática.

- **La desigualdad de oportunidades entre los partidos.** Existe una notoria falta de equidad entre los partidos políticos en sus posibilidades para transmitir sus programas a los votantes. Algunos partidos cuentan con muchos recursos —públicos o privados— para difundir sus propuestas o la imagen de sus candidatos, otros no. Algunos tienen financiamiento para lanzar campañas masivas que inundan los medios de comunicación, otros apenas pueden hacer oír sus propuestas. Esto distorsiona la competencia por el voto por la vía del acceso diferenciado, inequitativo y desigual a los recursos de campaña.
- **La regulación del financiamiento de la actividad política.** Mientras que los dineros del sector privado pueden generar conflictos de intereses para los actores políticos, influir en la toma de decisiones para su beneficio particular o incluso garantizar impunidad, la financiación estatal de la actividad política puede ser distorsionada por el sesgo en la asignación de los subsidios directos o en el acceso a los medios de comunicación estatales, o por la ausencia de control.
- **La participación ciudadana y la representación.** La participación ciudadana por medio de mecanismos de democracia directa o por vía de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales (ONG) es vista a veces como un reto a los partidos ya que puede debilitar el papel que éstos necesariamente deben tener en un sistema democrático. Sin embargo, estas formas de participación ciudadana pueden fortalecer los lazos entre representantes y representados. Esto significa que **más participación puede conducir a una mejor representación.**

Democracia y representación

La celebración de elecciones periódicas, libres y limpias para la elección de representantes populares —una práctica normal en América Latina durante las últimas dos décadas— ha fortalecido la legitimidad de origen de los gobiernos de la región. Sin embargo, la percepción ciudadana de los partidos políticos, los agentes de representación por definición y una de las principales instituciones asociadas a la expresión de la soberanía popular, no es positiva.

Los ciudadanos tienen menos confianza en los partidos políticos que en cualquiera de las otras instituciones principales (véanse gráficas 4.1). En todos los países de la región, una gran mayoría de los ciudadanos declara recelos respecto de los partidos (véanse gráficas 4.2). Entre los analistas, la percepción de una crisis de los partidos políticos y hasta de una crisis de representación se ha vuelto común.

Éste no es un fenómeno exclusivo de la región. En efecto, la desconfianza en los partidos es casi universal, aunque sus causas son diversas. Cifras similares se encuentran

RECUADRO 4.1

La crisis de la representación política en América Latina

Para comprender las manifestaciones de la crisis de representación en América Latina, puede ser útil distinguir las nociones de democracia directa y de democracia inmediata como figuras críticas de la representación. Vinculada a la estigmatización de la entropía representativa, la perspectiva de una democracia directa reenvía a la utopía de un pueblo permanentemente activo, legislador y magistrado al mismo tiempo. La idea de una democracia inmediata corresponde a otra cosa. Significa que el pueblo puede expresarse como cuerpo, como un conjunto que claramente posee sentido y toma forma de manera evidente. La democracia directa rechaza la delegación, el principio de una acción y de una palabra para el otro. En cuanto a la democracia inmediata, rechaza la interfaz, es decir la institución o el procedimiento que contribuye funcionalmente a una formación de la expresión colectiva. La democracia directa tiende a eliminar los mecanismos de sustitución que colocan al representante en el lugar del representado. La democracia inmediata, por su parte, rechaza toda reflexividad de lo social (en el sentido de que sólo considera que la estructuración y la expresión de lo social presuponen la intervención estructurante o que señala una posición reflexiva). Reenvía a la dimensión figurativa de la representa-

ción, mientras que la democracia directa se asocia a su dimensión procesal. Al mismo tiempo, paradójicamente puede entenderse con una concepción muy arcaica de la expresión popular en la que el voto de la colectividad se asemeja más a una admiración hacia un jefe carismático que a una elección colectiva autónoma y deliberada.

La inmediatez remite también al antiguo imaginario de la aclamación popular como vector de una expresión inmediata y unánime. La inmediatez se afirma de esta manera contra la dimensión procesal y prudencial de la idea democrática. La democracia se aprehende en este caso como una forma social: la de un cuerpo unido e indivisible. La crítica de los partidos se inscribe entonces en este marco, en una cultura arcaica, prepluralista de lo político. En esta perspectiva, podría decirse que hay rechazo de un pluralismo funcional: se presupone que la voluntad general no necesita interfaz reflexiva para tomar forma, existe de manera intrínseca ya que fueron eliminadas las potencias consideradas perturbadoras de lo que es estigmatizado como un enemigo interno o externo. Así, es una manera simplificadora y reductora pretender resolver las contradicciones del sistema representativo.

FUENTE: Pierre Rosanvallon, 2008. Documento preparado para el proyecto.

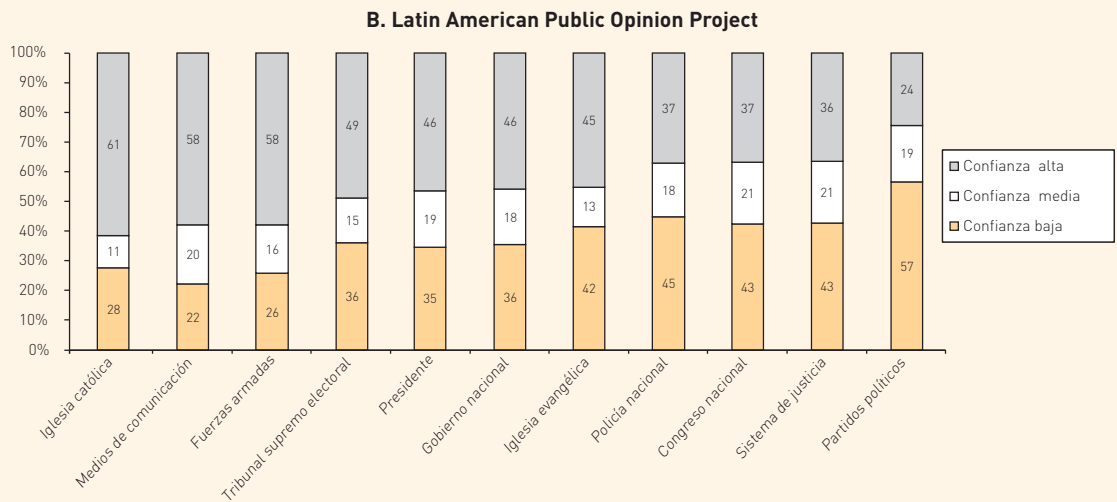
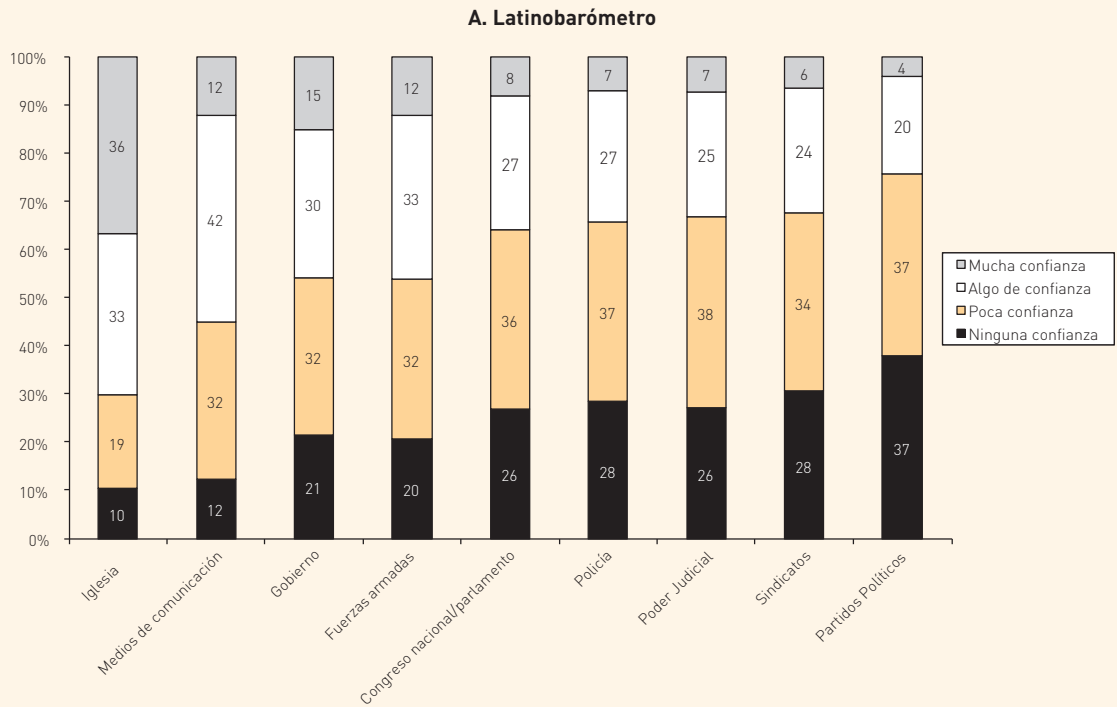
en los sondeos en Europa, donde las instituciones políticas y en particular los partidos también han perdido apoyo durante las últimas décadas. Pero, a pesar de que asistimos a fenómenos similares, deberíamos cuidarnos de atribuirlos a causas comunes.

En Europa existe un consenso en torno a que la desideologización, individualización y secularización de la sociedad son las principales causas de la crisis de representación en ese continente.¹ En general, el grado de organización de la sociedad europea ha disminuido y por ello el de afiliación a partidos políticos.² Las causas en América Latina

¹ Véanse A. Ware, 1996.

² Véanse W. J. Crotty y R. S. Katz, 2006.

Gráficas 4.1 Confianza en instituciones y actores en América Latina: dos fuentes comparadas (2009)

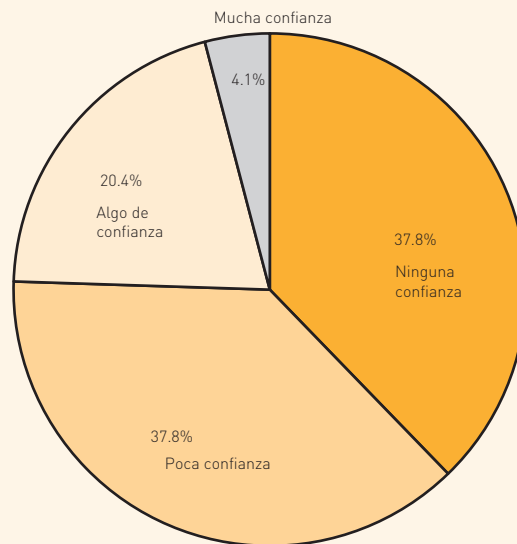


NOTAS: Empleamos las preguntas A60201(A, B, C, D, E, H, J, K, L, M, N, O) del cuestionario de Latinobarómetro para el año 2008: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en...? ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...? La confianza en medios de comunicación es derivada (promedio simple) a partir de respuestas sobre confianza en diarios, televisión y radio. Empleamos las preguntas B10A, B11, B12, B13, B14, B18, B20, B21, B21A, B37 del cuestionario de LAPOP para el año 2009: ¿Hasta qué punto tiene confianza en...? Al consultar a las personas hasta qué punto tenían confianza en cada una de las instituciones y actores que se mencionan, podían responder en una escala de 1 a 7, donde 1 expresa ninguna confianza y 7 mucha confianza. Agrupamos en confianza baja el porcentaje de respuestas 1, 2 y 3. Confianza media es representada por la proporción de respuestas 4. Confianza alta corresponde al porcentaje de respuestas 5, 6 y 7.

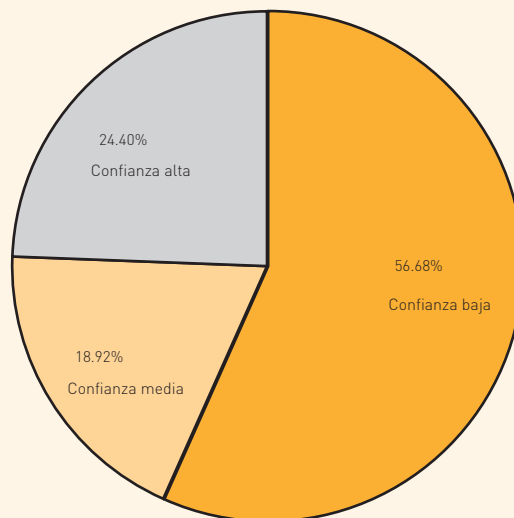
FUENTE: Elaboración propia con base en datos provenientes de The American Barometer 2009 (gráfica A), y Latin American Public Opinion Project (LAPOP) (gráfica B). <www.LapopSurveys.org>. Así como Latinobarómetro 2009 <www.latinobarometro.org>.

Gráficas 4.2 Confianza en partidos políticos en América Latina. Dos fuentes comparadas (2009)

A. Latinobarómetro



B. Latin American Public Opinion Project



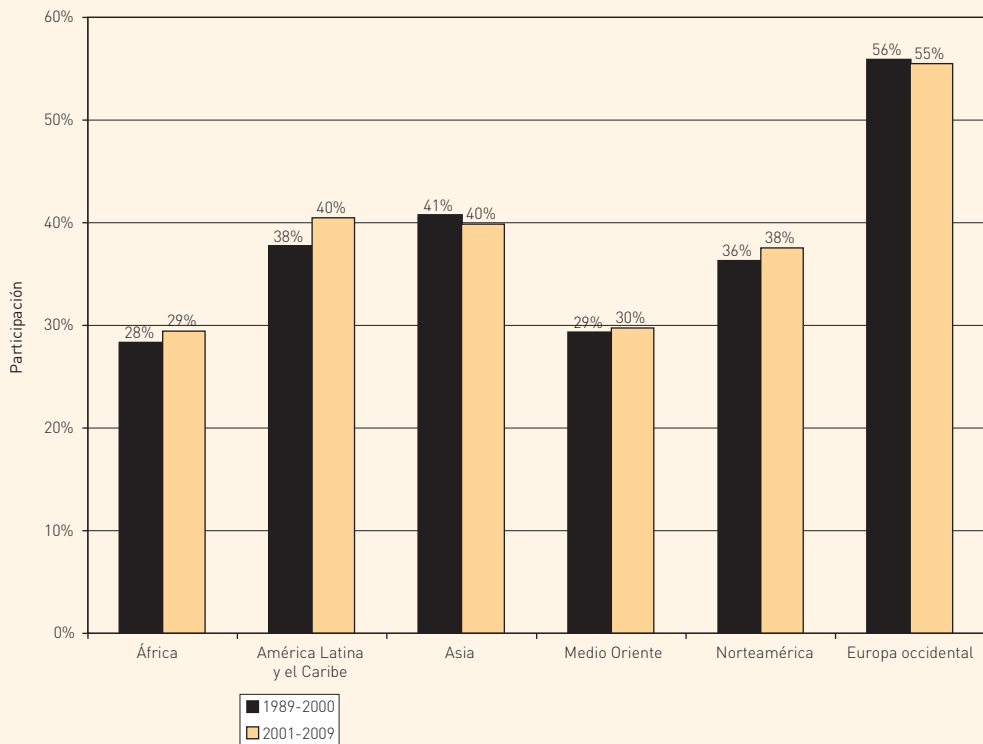
NOTAS: Empleamos la pregunta A60201D del cuestionario de Latinobarómetro para el año 2009: ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los partidos políticos? ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en los partidos políticos? Empleamos la pregunta B21del cuestionario de LAPOP para el año 2009: ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos? Al consultar a las personas, podían responder en una escala de 1 a 7, donde 1 expresa ninguna confianza y 7 mucha confianza. Agrupamos en confianza baja el porcentaje de respuestas 1, 2 y 3. Confianza media es representada por la proporción de respuestas 4. Confianza alta corresponde al porcentaje de respuestas 5, 6 y 7.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos provenientes de The American Barometer 2009, (gráfica A), y Latin American Public Opinion Project (LAPOP) (gráfica B) <www.LapopSurveys.org>. Así como Latinobarómetro 2009 <www.latinobarometro.org>.

son distintas. La alta afiliación a organizaciones religiosas muestra que la relación entre lo religioso y lo secular tiene otra dinámica en nuestra región. Otra diferencia, con muy importantes consecuencias para la calidad de la democracia, es que en América Latina la pérdida de protagonismo de los partidos ha estado directamente ligada con la pérdida de capacidad estatal. Por lo tanto, el argumento de algunos líderes políticos respecto a que la crisis de representación es un fenómeno global debe ser tomado con cuidado porque esconde las causas específicas de la crisis de los partidos políticos en la región.

No obstante, el malestar de los ciudadanos con los partidos políticos no se ha traducido en una alta abstención electoral. Las tasas de participación electoral se han mantenido relativamente estables en la mayoría de los países durante los últimos 10 años y, con la excepción de Europa occidental, son similares o más altas que en otras regiones del mundo (véase gráfica 4.3). Además, apenas cinco presidentes del centenar

Gráfica 4.3 Participación en elecciones parlamentarias sobre el total de la población (1989-2009)



NOTAS: Porcentaje de votos emitidos sobre población total. La medición no considera las diferencias en las pirámides poblacionales de cada región.

FUENTE: Elaboración propia sobre IDEA Votes Turnout Database, 2010.

de candidatos que accedieron al poder desde las transiciones democráticas lo hicieron sin el apoyo de partidos políticos.³

Pero las consecuencias de la crisis de representación de los partidos para la democracia son muy serias. Los partidos políticos son parte central de la democracia. Como lo señaló el filósofo y político austriaco Hans Kelsen, “la democracia moderna descansa sobre los partidos políticos”. Y, por lo tanto, “la posibilidad de la democracia sin partidos políticos” no tiene sentido.⁴ Sin embargo, la desconfianza en los partidos políticos ha llevado a que números muy altos de ciudadanos —la mayoría en algunos países— consideren que es posible tener una democracia sin partidos políticos (véase cuadro 4.1). En consecuencia, una discusión de la democracia en América Latina no debe eludir la situación de los partidos políticos.

En lo que sigue abordamos la situación de los partidos y el tema más amplio de la representación. Introduciremos primero la cuestión de los programas que elaboran los

Cuadro 4.1 Percepción sobre partidos y democracia

PAÍS	% DE CIUDADANOS QUE CONCIBEN UNA DEMOCRACIA SIN PARTIDOS
Argentina	32
Bolivia	50
Brasil	45
Chile	52
Colombia	54
Costa Rica	38
Ecuador	53
El Salvador	47
Guatemala	50
Honduras	40
México	51
Nicaragua	47
Panamá	54
Paraguay	41
Perú	46
República Dominicana	41
Uruguay	38
Venezuela	35

Pregunta: “¿Hasta qué punto puede haber democracia sin partidos políticos?” Los encuestados situaron su confianza en una escala de 1 a 7 puntos, donde 1 significa nada y 7 mucho. Las respuestas han sido recodificadas en la escala de 0 a 100 puntos con la que se construye esta tabla.

FUENTE: The AmericasBarometer 2008, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), <www.LapopSurveys.org>.

³ Alcántara se refiere a los casos de Fujimori en 1990, Durán-Ballén en 1992, Chávez en 1999, Gutiérrez en 2002 y Correa en 2006. Véase M. Alcántara, Documento preparado para el proyecto, 2009.

⁴ H. Kelsen, 1977, p. 36.

RECUADRO DE OPINIÓN 4.1

“Es cada vez más difícil hablar de representación. Lo que antes eran conglomerados más o menos homogéneos —clases sociales, gremios, sindicatos, campesinos, etc.— ahora son atravesados por múltiples identidades. [...] Los partidos políticos como instrumentos de intermediación, de procesamiento de demandas, ya no pueden cumplir con esa tarea del mismo modo que antes.” (Académico de Guatemala 2, 10/11/09.)

“Ningún político que pretenda renovar su contrato electoral en las próximas elecciones podrá gobernar sin la participación ciudadana. [...] El político hoy en día tiene necesariamente que someterse al ejercicio, a la gimnasia de la cotidianeidad del día a día con la ciudadanía, escuchando sus necesidades, sus reclamos, sus inquietudes, críticas y denuncias. Pero el reemplazo de la democracia representativa por la participativa es simplemente el caos y la anarquía.” (Vicepresidente de Paraguay, 26/10/09.)

“La función de los partidos no se cumple exclusivamente en las elecciones; tienen que mantener la representatividad durante todo su periodo de gobierno.” (Ministra del PE de Uruguay, 9/12/09.)

“Las clases políticas latinoamericanas han estado acostumbradas a la representación tipo fideicomiso, lo que quiere decir que el que administra el fideicomiso lo hace a su leal saber y entender y tratando de hacer las mejores cosas, pero sin frenos. Y estamos

transitando desde esa visión fideicomisaria de la representación a una visión —más típica del derecho civil— de mandatos restringidos. [...] Si la gente se informa por los medios, no estará tan de acuerdo en seguir a sus fideicomisarios, sino que les van a exigir a cada paso que cumplan el mandato. Ahora bien, ¿ese mandato es el del día de las elecciones? [...] Existe un fenómeno del periodo interelectoral en que la ciudadanía se mueve y le pone un límite claro al poder. Hay un ‘despertar político global’.” (Académico y ex político de Costa Rica, 16/11/09.)

“Hay límites de la democracia representativa que hoy se vuelven evidentes, incluso para los ciudadanos. Muchas de las discusiones en que éstos participan refieren cómo tener más acceso a la información, más transparencia, más capacidad de participación y de decisión. [...] En ese sentido se trata de una crisis virtuosa, porque nace de una exigencia ciudadana por estándares democráticos más amplios [...] y nos abre al examen de nuevos derroteros y saltos que hay que hacer.” (Político y ex diputado de Chile, 27/04/10.)

“Es saludable poner énfasis sobre la representación, porque la participación se ha usado en muchos casos como una especie de torpedo contra los partidos y la democracia representativa.” (Ex vicerrector de universidad colombiana, 17/02/10; cita aproximada.)

partidos. Luego trataremos el papel del dinero en el contexto de las campañas electorales y la relación entre medios de comunicación y política. Por último, consideramos algunas formas de participación ciudadana que van más allá de las elecciones para representantes.

Contenidos en la opción electoral

Un aspecto central de la representación es el nexo que se establece entre los votantes y los candidatos de los partidos políticos. Para que este nexo pueda establecerse, es necesario que los partidos formulen propuestas que contengan los planes de gobierno

RECUADRO 4.2

El debilitamiento del lazo entre electores y partidos

La vigencia de las divisiones partidarias, su relativa legibilidad, la capacidad que tenían los electores de identificarse con ellos, en otro momento habían permitido a la prueba electoral conservar una relativa centralidad en el orden democrático. Estas características se disiparon a partir de fines de los años setenta. La aparición de un elector conside-

rado más “estratega”, y el debilitamiento de los sentimientos de pertenencia a un campo bien determinado contribuyeron esencialmente a este movimiento. El retroceso de la noción de programa político, consecuencia automática de la inscripción en un universo más inestable, a las presiones externas más fuertes, prolongó los efectos.

Fuente: Pierre Rosanvallon, *La crisis de la representación política en América Latina*. Documento preparado para el proyecto.

que plantean para la sociedad. Si las contiendas electorales carecen de contenido, el votante simplemente no puede escoger entre opciones sustantivas, y los candidatos que son electos sólo pueden ser representantes en un sentido formal. No representan una opción de sociedad, no se delega en ellos la construcción de un cierto destino para el conjunto. Aquí radica un primer aspecto de la crisis de partidos y de su representación (véase recuadro 4.2).

Es difícil imaginar un cambio en la relación ciudadano-partidos si no se modifica la pobreza de la mayoría de los programas electorales. **En muchos países, esos programas, que deberían especificar el contenido concreto de las opciones del votante y los términos del contrato electoral, son precarios, mínimos genéricos y enuncian más bien objetivos generales (“combatiremos la pobreza, promoveremos la educación, salud para todos, un salto de crecimiento, mantendremos la economía sana y equilibrada...”) que las políticas públicas para alcanzarlos.** ¿Alguien podría estar en favor de la pobreza, contra la educación, por más inseguridad pública, en favor de la inflación, pro corrupción, por un alto desequilibrio macroeconómico?

La calidad de la opción se resiente, el debate práctico se torna en ataques personales o generalidades y muchos sienten que tienen que elegir entre opciones que sólo se distinguen por los individuos que las encabezan. En numerosas campañas electorales, la mayoría de los candidatos reiteran los mismos objetivos, pero no explican los medios para alcanzarlos. Todo se resume, de ese modo, en la convicción de que este y no aquel podrá gobernar mejor. Así, la pobreza programática es generalmente reemplazada por el voto al individuo, al candidato, al líder. Se delega entonces en un líder, no en el ejecutor de una opción de la sociedad. El líder no es el mejor ejecutor, es lo que vale por sí mismo.

Aunque la raíz de esta situación es compleja, la mayoría de las veces la dirigencia política construye su oferta al electorado con base en las encuestas y de forma reactiva y no propositiva. No lidera programáticamente, sino que trata de retomar las deman-

das, incluso cuando éstas son contradictorias. La prioridad es satisfacer al mayor número de personas, empleando un nivel de generalidad tan grande que evite molestar a una porción del electorado. No alejar el apoyo de votantes potenciales es razonable para cualquier candidato, pero la generalidad como norma, la vaguedad como criterio para comunicarse con los electores, termina produciendo consecuencias en el corazón mismo del sistema electoral: desaparecen las opciones.

Por otro lado, son pocos los partidos políticos latinoamericanos que cuentan con grupos de pensamiento permanentes que pueden abastecer al partido, nutrir su debate y producir los insumos para la plataforma de sus candidatos. Generalmente estos grupos son ocasionales, se forman al momento de la elección y en el peor de los casos suelen ser comandados por el jefe de imagen o de propaganda, que termina confundiendo la mejor fórmula publicitaria con un objetivo de política nacional (véase recuadro 4.3).

Estos métodos pueden ser los apropiados para ganar una elección. Pero los costos también deben ser reconocidos. Un efecto es que los partidos de América Latina tienen un nivel de estructuración programática muy bajo en términos comparativos. La pobreza de las propuestas en el momento de elección de los representantes desemboca en una fuerte personalización de la contienda electoral que, en los casos más extremos, lleva a la aparición de líderes mesiánicos. Frente a la escasa diferenciación de las ideas, los atributos del candidato toman un papel central, que de otro modo serían marginales.

RECUADRO 4.3

Partidos con programas *versus* conducciones personalizadas

Hay dos escenarios partidistas en la política latinoamericana. El primero consiste en un escenario donde la política es patrimonio de actores integrados por partidos políticos que cuentan con cierta tradición en su actividad. Fijan programas con orientaciones ideológicas más o menos claras y estables, se alternan con relativa frecuencia en el poder al que suministran efectivos humanos y cuentan con un reducido apoyo de la población en términos de la aceptación de su papel, como ocurre en otros lugares del mundo, aunque bien es cierto que la desconfianza que proyectan es algo más acusada.

El segundo se trata de un escenario donde la política, tras un lento proceso de dete-

riorio partidista en términos de su atomización, pérdida de liderazgos y proliferación de escándalos vinculados a la corrupción, ha visto que, lejos de desaparecer la participación popular, ésta se activa y dinamiza una nueva situación donde los viejos partidos son irrelevantes y las nuevas formas de conducción política, altamente personalizadas, no precisan, de momento, de la instrumentalización partidista en los términos pretéritos, pero no por ello dejan de activar mecanismos de naturaleza partidista animados de funciones muy similares a las clásicas y entre las que desaparecen las más estrechamente vinculadas con el funcionamiento de la democracia representativa.

FUENTE: Manuel Alcántara, *El rol y las capacidades de los partidos políticos en el escenario de posttransición*. Documento preparado para el proyecto.

RECUADRO 4.4

Congruencia programática entre votantes y líderes partidarios en América Latina

Un estudio de Juan Pablo Luna y Elizabeth-Jean Zechmeister (2005) que analiza “los niveles de congruencia programática (de acuerdo con el paradigma del gobierno de partido responsable) entre votantes y líderes de los principales partidos políticos en nueve países latinoamericanos”, construye dos estimaciones (una “conservadora” y otra “optimista”) acerca del grado de congruencia programática existente en cada caso. [...] De acuerdo con los resultados ob-

tenidos, hacia fines de los noventa, los sistemas partidistas de Chile y Uruguay eran los que presentaban los niveles más altos de estructuración programática (con puntajes de 6.9 y 6.5 respectivamente en la estimación conservadora y de 9 en la optimista), seguidos por Argentina (4.5 y 6.5), Colombia (2.3 y 5.5.), Brasil (1.6 y 3.5), Bolivia (1.5 y 1.5), México (0 y 2), Costa Rica (-0.1 y 3.5) y Ecuador (-0.1 y 3.5).

FUENTES: Juan Pablo Luna y Elizabeth-Jean Zechmeister, “The Quality of Representation in Latin America,” *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 2, 2005, pp. 388-416, y Juan Pablo Luna, “Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda”, *Política y gobierno*, vol. 14, núm. 2, 2007, pp. 391-436 y 412-413.

Otro efecto es que, al no ofrecer planteamientos programáticos a los electores, las preferencias de estos últimos y las generalidades planteadas a menudo por los líderes partidarios son con frecuencia poco congruentes (véase recuadro 4.4).

En última instancia, la consecuencia más grave de este estado de cosas es que el poder de todo gobernante electo democráticamente proviene de la legitimidad que le otorga la sociedad y buena parte de esa legitimidad se obtiene mediante un alto grado de representación.

Representación-legitimidad-poder es un triángulo donde se juega en gran parte la capacidad para generar poder de transformación, de aplicación de políticas y por esa vía realimentar el reconocimiento de la representación y la legitimidad que ésta otorga. Inversamente, para el caso que analizamos, partidos que por razones diversas debilitan la representación tienden no sólo a verse afectados como tales, sino también a producir graves efectos sobre la estabilidad del sistema democrático.

El quiebre de representación se produce cuando se extiende la percepción de que “a quien delegamos, no nos representa”: cuando la legitimidad de ejercicio contradice la legitimidad de origen. En efecto, un estudio exhaustivo de los partidos en América Latina concluye que existe una conexión entre la crisis de representación y el apoyo a la democracia: “Cuanto más superficial y fluido es el vínculo entre élites y el público masivo, menor es el compromiso del público masivo hacia el régimen democrático; en el caso extremo, esta situación puede resultar en una ciudadanía más dispuesta a aceptar un retroceso hacia un sistema más autoritario”.⁵ **Así, la crisis de representación se traduce con frecuencia en crisis de poder democrático. Esto es, en crisis de la misma democracia.**

⁵ H. Kitschelt, K. A. Hawkins, J. P. Luna, G. Rosas, E. J. Zechmeister, 2009, p. 302. Traducción propia.

RECUADRO DE OPINIÓN 4.2

“Si no hay programas, la gente no los discute, entonces, ¿cómo exigir a los gobiernos que cumplan su mandato?” (Académico y ex político de Costa Rica, 16/11/09.)

“En los regímenes democráticos se supone que los ciudadanos castigan a los líderes o partidos políticos que en un periodo de gobierno incumplen con su promesa y con su responsabilidad. Y por consiguiente, ese castigo puede suponer la sustitución de ese gobierno por el de otro partido que tiene una propuesta que satisface a la mayoría. [Pero] los partidos mayoritarios se asemejan tanto entre sí que la ciudadanía prácticamente no tiene mecanismos para castigarlos cambiando a unos por otros en función de sus propuestas. [...] En ese sentido, el cumplimiento de sus derechos ciudadanos en la esfera de lo político se ve bloqueado por el comportamiento de los partidos, que responden más a los poderes fácticos que a las expectativas ciudadanas.” (Representante de partido político de R. Dominicana, 16/11/09.)

“Los temas de la exclusión social, de la pobreza, difícilmente dejarán de estar en la agenda política. [...] Pero no quisiera llamar consenso a eso, porque el acento debería estar en los cómo. [...] Por ejemplo, nadie está en contra de la estabilidad macroeconómica; donde hay diferencias es en cómo se consigue.” (Académico de Costa Rica, 17/11/09.)

“Cuando [los partidos] llegan a la presidencia a veces no tienen todavía un plan

de gobierno. [...] Hay una responsabilidad grande en el largo plazo en la educación, para que el ciudadano sea mucho más fiscalizador.” (Representante de cámara empresarial de Costa Rica, 17/11/09.)

“Los partidos no se atreven a tocar aquellos temas que no son populares. Esto no es una patología. En un sistema democrático los partidos tienen dos misiones: una es designar a los ocupantes de los órganos del Estado y la otra es tomar las políticas que tienen consensos o amplias mayorías. Es una lógica del sistema que tomar temas impopulares, ásperos o problemáticos, adoptar propuestas audaces, no rinde políticamente y es generalmente evitado.” (Dirigente político de Uruguay, 9/12/09.)

“Hemos ido dejando que el debate político se deteriore cada vez más, a un nivel donde ni siquiera somos capaces de discutir las cosas centrales, donde no importa lo que se diga porque de todos modos se sabe que no se cumple, donde los partidos políticos presentan grandes enunciados pero no se animan a despeinarse presentando propuestas que saben que van a incomodar. Y en esa suerte de juego estamos metidos todos. [...] ¿Cuándo hemos exigido el cumplimiento de un plan de gobierno? Nadie lo exige, porque está convenido que nadie lo va a pedir. [...] Hay actores que tienen una responsabilidad primaria en [el deterioro de la calidad del debate político]: los medios de comunicación, por ejemplo.” (Representante de cámara industrial de Guatemala, 10/11/09.)

Democratización del debate económico

Un ejemplo clave de las debilidades en los contenidos de la opción electoral es la falta de debate acerca de la economía y sus opciones y sobre la manera de atacar en forma efectiva la fuerte desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso.

Los resultados sociales no son independientes de la organización económica y social. Las sociedades altamente desiguales tienden a generar instituciones en las que no sólo la protección social es más limitada y la fiscalidad menos progresiva, sino también donde los excluidos tienen una voz débil y tienden a estar, por lo tanto, por

fuera de las negociaciones políticas donde se deciden temas que son esenciales para su suerte.

Esto nos remite a la necesidad de *democratizar el debate económico*, para que se haga efectivo el principio de que la democracia permite a los ciudadanos elegir la organización económica y social que prefieren. Pese al avance democrático de las últimas décadas, los debates políticos sobre temas económicos son lánguidos y en muchas ocasiones cerrados, y no pocas veces el Poder Legislativo tiende a delegar sus funciones en el Ejecutivo, reduciendo de esta manera el debate democrático y la búsqueda de consensos. Pero incluso cuando no ocurre así, los debates parlamentarios son débiles o están controlados por el Ejecutivo (como ocurre en los debates legislativos sobre el presupuesto) o están influidos sólo por agentes económicos poderosos (como ocurre en los debates sobre tributación o regulación de las actividades privadas). Los criterios que se usan para evaluar las políticas económicas se centran en su eficacia para cumplir los objetivos que señala el gobierno, pero ignoran si son compatibles con las elecciones de los ciudadanos a través del sistema democrático (véase recuadro 4.5).

Es esencial fortalecer las instancias que permiten tener debates más democráticos sobre muchos de estos temas. Ya existen en el mundo instituciones importantes; entre ellas, de asesoría técnica asociadas a los parlamentos —el Centro para el Estudio de las Finanzas Públicas (CEFP) de México, el Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos de América o la Consultoría Legislativa del Congreso brasileño, por ejemplo—, al uso activo de comisiones técnicas asesoras por parte de los cuerpos legislativos, u organizaciones de la sociedad civil que promueven la información pública sobre temas económicos. A ello valdría la pena agregar el apoyo público explícito a la creación de entidades técnicas que faciliten la participación en el debate público, con posiciones bien informadas, de grupos sociales que de otra manera tienen una voz débil.

Un caso interesante es la promoción de la transparencia presupuestal. Dicha transparencia es determinante para fortalecer las instituciones democráticas, la consolidación del Estado de derecho y la articulación de canales de comunicación y retroalimentación efectivos entre la sociedad y quienes gobiernan. El control vertical que ejerce la sociedad en este caso es fundamental, al igual que el control horizontal de los órganos regulares de control fiscal del Estado y la propia gestión del

RECUADRO 4.5

Una economía para la democracia

[...] [En la] tensión entre democracia y economía, una jerarquía normal de los valores exige que el principio económico esté subordinado a la democracia más que a la inver-

sa. Pero los criterios generalmente utilizados para juzgar los fundamentos de una política o de una reforma son a menudo los criterios de eficacia económica.

FUENTE: Jean-Paul Fitoussi y Éloi Laurent, *Economía política, economía democrática*. Documento elaborado para el proyecto.

gobierno en materia de rendición de cuentas ante la ciudadanía. El Informe Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria de 2007, que contó con la participación de organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación en 10 países latinoamericanos, concluyó que la participación ciudadana, el fortalecimiento de los órganos de contraloría interna y la oportunidad con que se publica la información de gasto público siguen siendo tareas pendientes en los procesos presupuestales de la mayoría de los países de la región.⁶

Otro tema esencial en la relación entre economía y democracia es el caso de los organismos económicos autónomos que se han venido creando, en especial los bancos centrales y órganos regulatorios. La creación de tales organismos puede ser conveniente para garantizar que las decisiones estén aisladas del día a día del debate político. Pero en la medida en que dichas instituciones operan en contextos democráticos, sus objetivos deben ser explícitamente definidos por la política; deben existir mecanismos que permitan un diálogo y consistencia con las políticas que elaboran otros órganos (los gobiernos) y deben estar sujetos al control parlamentario.

En el caso de los bancos centrales, los debates tradicionales sobre los objetivos de sus políticas giran en torno a si estos órganos deben preocuparse por variables económicas más allá de la inflación, en particular la actividad económica y el empleo y, en países en desarrollo, el nivel y volatilidad del tipo de cambio. Algunos marcos constitucionales y legales de bancos centrales incluyen de hecho otros objetivos, como acontece por ejemplo con la Reserva Federal en Estados Unidos (que tiene tres objetivos: inflación, pleno empleo y tasas de interés de largo plazo moderadas), y otros incluyen una mención explícita en la constitución política a la “coordinación con la política económica general” que, por definición, fija el gobierno (el caso colombiano).

Nada ha sido más útil que las crisis financieras para entender la necesidad de contar con una perspectiva amplia sobre los objetivos de los bancos centrales y la necesidad de un control político, bien ejercido, sobre ellos. **En la actualidad se acepta que la prevención de crisis debe ser un objetivo fundamental de los bancos centrales, así como de las autoridades de regulación financiera allí donde dichas funciones no recaen sobre los bancos centrales sino sobre otros organismos del Estado.** Las crisis no sólo tienen costos sociales muy elevados, sino que su solución exige recursos fiscales cuantiosos. Por estos motivos, un sistema adecuado de rendición de cuentas es esencial, así como una estrecha coordinación con las autoridades que decretan el gasto público (los parlamentos) y lo administran (los gobiernos).

La forma de ejercer las funciones de control político sobre los órganos autónomos exige repensar cómo se deben dar los debates públicos de sus acciones y, en especial, la capacidad efectiva que tienen los congresos de ejercer ese control político. Al igual que

⁶ Véase FUNDAR, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria* <<http://www.iltppweb.org>>, basado en una comparación de nueve países: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela.

en el caso del presupuesto, la creación de órganos técnicos asociados a los parlamentos o el uso de comisiones técnicas convocadas por ellos, así como de instituciones de la sociedad que debatan públicamente sus políticas y promuevan la transparencia de sus acciones, pueden ser importantes para hacer que la autonomía de los bancos centrales sea consistente con los principios democráticos.

Otro instrumento importante para la democratización del debate económico es la institucionalización de plataformas de diálogo económico y social donde todos los actores sociales, y no sólo los principales grupos económicos, discutan abiertamente y, en conjunto, ayuden a generar acuerdos sobre la agenda del país.

La arquitectura institucional de gran parte de los países desarrollados y de algunos en desarrollo cuenta con **consejos económicos y sociales**, que son plataformas multisectoriales institucionalmente integradas a la arquitectura política, donde son discutidos los principales temas de la agenda económica y social. Ello le da mayor legitimidad a los consensos alcanzados y les garantiza una mayor sostenibilidad a mediano y largo plazos. **La creación de este tipo de consejos puede contribuir, por lo tanto, a la democratización del debate económico y social y a la generación de consensos** (véase recuadro 4.6). Algunos países latinoamericanos (por ejemplo, Brasil) ya han avanzado en esa dirección y otros cuentan con mecanismos similares y de mayor antigüedad (especialmente de diálogo tripartito para asuntos laborales) que contribuyen de igual modo a estos resultados. Estas plataformas para el diálogo económico y social deben servir, en cualquier caso, para fortalecer y no para debilitar la legitimidad y efectividad de las instituciones políticas representativas, como lo son los parlamentos.

Dentro del espectro de opciones de participación ciudadana y democratización del debate económico, así como de control ciudadano de la acción estatal, una práctica que merece mencionarse concierne a los **presupuestos participativos**. Estos procesos tienen un objetivo central: ofrecen una vía a través de la cual los ciudadanos pueden influir directamente en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental. Y estos procesos tienen ciertos beneficios claros. Aseguran que las prioridades del gasto público estén en línea con necesidades de los ciudadanos. Promueven la participación ciudadana. Promueven el acceso a la información pública. Impulsan mayor transparencia y por lo general resultan en más eficiencia y eficacia en la gestión de gobierno.

Los presupuestos participativos quizá no son una opción viable al nivel nacional, pero han mostrado mucho potencial en los niveles subnacionales de gobierno. En efecto, desde la experiencia precursora de Porto Alegre a finales de los ochenta, procesos de presupuestos participativos fueron adoptados en por lo menos 12 ciudades de Brasil, así como en el estado de Rio Grande do Sul y en varias ciudades de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Uruguay y Venezuela, incluidas la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Caracas y Montevideo. Por lo tanto, los presupuestos participativos merecen ser reconocidos como una herramienta más en el control

RECUADRO 4.6

¿Qué es un consejo económico y social (CES)?

No hay una definición formal, dado que existen multitud de CES con características y competencias muy distintas. No obstante, una definición general es la siguiente: Los consejos económicos y sociales son órganos consultivos compuestos por representantes de la sociedad civil organizada, principalmente organizaciones empresariales y sindicales cuya finalidad es orientar las políticas públicas en materias sociolaborales y económicas. Los CES, por lo tanto, son la combinación de tres elementos: representación de intereses, diálogo social e institucionalización.

- *Representación de intereses.* Permiten que los ciudadanos participen en el sistema político, no sólo mediante la emisión de su voto en las elecciones, sino también a través de las organizaciones que representan sus intereses más inmediatos. Es decir, los CES cumplen una función tan importante como es la de complementar la representatividad popular del Parlamento mediante la representación de los intereses de la sociedad civil organizada.
- *Diálogo social.* Los CES son asimismo concebidos como foros permanentes de diálogo social, como instituciones que permiten coordinar y organizar los distintos intereses económicos del país y, de ese modo, elevar la competitividad económica, el desarrollo y la cohesión social.
- *Institucionalización.* En todas las democracias existe algún mecanismo de articulación de los intereses organizados. Algunos de ellos son informales, como los grupos de presión o lobby, plenamente extendidos en Estados Unidos, o los acuerdos eventuales entre los agentes sociales y los gobiernos. Los CES, sin embargo, han institucionalizado, a nivel constitucional o infraconstitucional, la representación de los intereses con carácter consultivo. No obstante, en ningún caso constituyen cámaras legislativas paralelas al Parlamento ya que carecen de facultades legislativas decisorias.

Por todo ello, constituyen un ingrediente esencial de las democracias modernas y participativas.

A modo de resumen, podemos decir que los CES poseen los siguientes rasgos comunes:

- Son órganos consultivos de naturaleza política, es decir, no son órganos de carácter técnico que emitan opiniones imparciales.
- Tienen función consultiva especializada en materias sociolaborales y económicas.
- Su composición es representativa de la sociedad civil organizada.
- Son foros permanentes de diálogo.
- No constituyen, en ningún caso, cámaras legislativas.
- Carecen de facultades legislativas y decisorias.

FUENTE: Jaime Montalvo Correa, presidente CES de España, “Los consejos económicos y sociales u otros órganos similares”, X Congreso de CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre de 2005, pp. 2-3.

RECUADRO 4.7

Factores en el éxito de los presupuestos participativos

Los estudios de las numerosas experiencias de presupuesto participativo (PP) en América Latina concluyen que su éxito depende de condiciones previas y ciertas características relacionadas con el diseño institucional.

Condiciones previas:

- “Voluntad política: el partido involucrado y, en especial, el alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el PP deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.
- Capital social: la comunidad local debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.
- Personal competente: la administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.
- Tamaño reducido: el municipio, o al menos el distrito usado para la toma de decisiones, no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.
- Recursos suficientes: los gobiernos municipales deben contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.
- Plataforma legal: las leyes existentes deben permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.
- Descentralización política: los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos.”

Diseño institucional:

- “Enfoque de necesidades inmediatas *vs.* planeación a largo plazo: algunos sostienen que una clave del éxito en el PP es enfocar las discusiones en un rango amplio de necesidades prácticas e inmediatas; otros, que este enfoque socava el debate acerca de temas más trascendentales y con efectos a largo plazo.
- Informal *vs.* formal: algunos favorecen darle al PP una estructura informal y abierta, que permita la participación de individuos o grupos sin dar privilegios a organizaciones ya existentes y que pueda ser modificada por los mismos participantes; otros plantean que, para evitar la manipulación política del PP por parte de los partidos en el poder y para garantizar la representación de actores políticos y sociales importantes, el PP debe estar formalizado por ley.
- Deliberación: los participantes deben enfrentar discusiones cara a cara y deben contar con poder de decisión acerca del proceso de presupuesto, al menos en cuanto a priorizar las inversiones por realizar.
- Supervisión centralizada: la alcaldía debe estar directamente involucrada en la coordinación del proceso de PP.
- Reglas e información asequibles: las reglas, incluyendo los criterios para asignar recursos en los barrios, y la información presupuestaria deben estar disponibles y accesibles para el público en general.”

FUENTE: Benjamin Goldfrank, “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006, pp. 3-28.

RECUADRO DE OPINIÓN 4.3

“Si no se abren espacios para la participación de la ciudadanía, es probable que sean los intereses económicos de un pequeño grupo los que predominen.” (Académica de Costa Rica, 17/11/09.)

“Si les preguntamos a los políticos con quiénes tratan en su vida cotidiana: ellos tratan con los poderes fácticos y de forma más esporádica y coyuntural con los ciudadanos.” (Representante de OSC de México, 22/03/10; cita aproximada.)

“El debate económico sufre de dos grandes handicaps: por un lado, el caos en la información pública que debería alimentar ese debate; por el otro, la ausencia de mecanismos de procesamiento de temas económicos que puedan traducirse en un debate político sobre la economía. El Congreso no está organizado, no tiene capacidades para el debate económico; todo se le ha dejado al Ejecutivo.” (Académico mexicano 2, 22/03/10; cita aproximada.)

“La democratización del debate económico tiene un elemento de paradigma a cambiar. [...] La necesidad de solidez técnica es vista con un terror permanente a una tecnocracia que tome el poder por encima de los políticos. [...] Y en la democratización del debate económico tenemos el problema central de que en algún momento algunos

temas quedaron fuera del debate político porque si se discuten políticamente están contaminados. Por ejemplo, la independencia del Banco Central. Si alguien lo planteaba era un hereje, porque iba contra la ortodoxia: no la ortodoxia económica sino la ortodoxia del discurso políticamente correcto.” (Senador de Uruguay 3, 9/12/09.)

“La participación del sector empresarial debe ser valorada en tanto se le considere un actor más de la sociedad. [...] La solución del diálogo va por sentar a esos sectores de manera conjunta y reconocer tanto la validez del sector privado como de los otros sectores sociales. [...] Permanentemente, los actores cooperativos, trabajadores, incluso mujeres organizadas, campesinos, dicen: ‘¿por qué a nosotros no se nos permite hablar de la economía y sólo el sector empresarial puede hablar en materia económica?’ ” (Representante de OSC de Costa Rica, 17/11/09.)

“El presupuesto, que es sobre lo que funciona el país y que debería ser uno de los temas más valorados por la ciudadanía, no merece siquiera una pregunta de los periodistas. Son los grandes grupos empresariales y financieros los que están pendientes de él.” (Asesor de candidato presidencial colombiano, 17/02/10; cita aproximada.)

del Estado, y las condiciones de implementación exitosa de estos procesos deberían ser cuidadosamente consideradas (véase recuadro 4.7).

Ciclos políticos y fiscales

El impacto social, político y económico de la crisis de representación queda igualmente ilustrado a través de la alta persistencia de los ciclos político-fiscales en la región.⁷ Éstos básicamente se refieren al manejo arbitrario, generalmente apoyado explícita o implícitamente por grupos de presión públicos y privados, de instrumentos de política económica, fiscal y monetaria, sólo con fines electorales (véase recuadro 4.8).

⁷ Véase A. Quijada, *Ciclos políticos y fiscales en América Latina*. Documento preparado para el proyecto, 2009.

RECUADRO 4.8

Ciclos políticos en América Latina: ¿oportunismo vs. ideología?

La literatura sobre los ciclos políticos hace referencia a dos visiones complementarias: el ciclo oportunista (Nordhaus, 1975) y el ciclo partisano o ideológico (Hibbs, 1977).

En el ciclo oportunista, el gobernante/partido de gobierno busca mantenerse en el poder a través de la manipulación directa de agregados fiscales y monetarios para inducir ciclos en la producción y el desempleo. Así, la actividad económica y el empleo se expandirían antes de las elecciones para luego ajustarse a la baja después de las elecciones.

En el caso de América Latina, la evidencia empírica apunta hacia la existencia de ciclos oportunistas de corte fiscal. En los años de elección presidencial se registran déficits generales y primarios cercanos a medio punto del PIB. A su vez, estos déficits se generan a partir de mayores niveles de gasto corriente, cuyo incremento medio en años electorales es de 0.5 % del PIB. Contrariamente, en los países OCDE el ciclo político está generalmente asociado a una contracción de los ingresos fiscales en periodos electorales.

Impacto de elecciones presidenciales sobre agregados fiscales

<i>Variable</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Desviación</i>
Balance general (% PIB)	-0.45	0.19
Balance primario (% PIB)	-0.49	0.18
Gasto corriente (% PIB)	0.50	0.16

Nota: coeficientes significativos al 5%.

En la visión partisana del ciclo político-fiscal, el gobernante/partido de gobierno prioriza objetivos macroeconómicos específicos en función de sus preferencias ideológicas. Los gobernantes/partidos de gobierno de derecha apuntan hacia niveles bajos de inflación a costa de niveles de desempleo más altos, mientras que los gobernantes/partidos de gobierno de izquierda se focalizan en reducir el desempleo, aun si esto implica una mayor inflación.

Los ciclos partisanos son igualmente relevantes en la región. Sin embargo, independientemente de la ideología del partido político en el poder, constatamos un incremento del gasto corriente y un deterioro del balance primario en años de elección presidencial. Es de notar que cuando el partido en el poder es de izquierda, el incremento del gasto corriente es tres veces más importante que el aumento estimado para los partidos de derecha (1.01 contra 0.34).

Impacto de la ideología sobre agregados fiscales en años de elección presidencial

<i>Variable</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Desviación</i>
<i>Izquierda</i>		
Balance primario (% PIB)	-0.88	0.36
Gasto corriente (% PIB)	1.01	0.26
<i>Derecha</i>		
Balance primario (% PIB)	-0.36	0.2
Gasto corriente (% PIB)	0.34	0.15

Nota: coeficientes significativos a 5%.

FUENTE: A. Quijada, *Ciclos políticos y fiscales en América Latina*. Documento preparado para el proyecto, 2009.

La evolución reciente de algunos agregados económicos corrobora la incidencia de los ciclos políticos en las esferas monetaria y fiscal. En particular, el déficit público general se incrementa notablemente durante el periodo electoral (pasa de -1.74 a -2.67%); a su vez, en años electorales se registra un déficit primario del orden de 0.06% que contrasta marcadamente con el excedente primario regional de 0.87% observado en años no electorales.

Las consecuencias negativas de un manejo económico más laxo durante periodos de elecciones son importantes. Estos efectos abarcan desde la distorsión del proceso de financiamiento de campañas electorales, que analizamos en detalle más adelante, pasando por el debilitamiento de la capacidad estatal en materia de formulación, ejecución y aplicación de políticas públicas, hasta la generación de desequilibrios macroeconómicos significativos.

Respecto a la profundización del déficit estatal, cabe destacar que **el manejo discrecional de la política económica con fines electorales limita de manera considerable los márgenes de maniobra del Estado para diseñar y poner en marcha políticas públicas coherentes y sostenibles en el tiempo.** La inmediatez electoral puede conducir a una reasignación ineficiente y desigual de recursos, priorizando lo electoralmente rentable y relegando lo socialmente indispensable y realizable. Así, la instrumentación de programas temporales de empleo público, carentes de objetivos claros en materia de precariedad laboral, la creación o ampliación acelerada y no presupuestada de programas de asistencia social, o la puesta en marcha y finalización apresurada de proyectos de obras públicas, entre otras políticas, pueden proporcionar en el corto plazo importantes victorias electorales para los gobernantes en turno, pero materializarse en el mediano y largo plazos en frustraciones, retrocesos, ajustes estructurales y mayor vulnerabilidad socioeconómica para la ciudadanía.

Frente a los riesgos sociales, políticos y económicos que implica la persistencia de los ciclos político-fiscales en América Latina, luce imperativo contar con marcos institucionales sólidos que aseguren una fiscalización eficaz del presupuesto público, así como una mayor coherencia entre los objetivos de desarrollo planteados en la opción electoral, las políticas públicas para alcanzarlos y los recursos disponibles.

Financiamiento de las campañas electorales. Dinero y política

Otro aspecto central de la crisis de representación concierne al papel del dinero en las campañas electorales. Los recursos disponibles para los partidos y candidatos pueden ser la fuente de una clara ventaja sobre competidores electorales (véase recuadro 4.9). En particular, la posibilidad de establecer un vínculo de representación entre votantes y candidatos se ve fuertemente afectada por el acceso a los medios de comunicación masiva, que consume cuantiosos recursos económicos. La influencia del dinero en las campañas ha aumentado con el continuo incremento de los costos asociados a la mayor complejidad operativa (organización y administración del comando de campaña, consultores, mercadeo, publicidad, encuestas y

RECUADRO 4.9

El dinero como una barrera de entrada al proceso electoral

Aunque sería necio sostener que la posesión de recursos económicos por parte de candidatos y partidos es capaz de determinar por sí misma los resultados electorales, es obvio que sí es capaz de crear significativas barreras de entrada al proceso electoral

para ciertos grupos. El costo creciente de las elecciones no es, por sí mismo, un signo de patología democrática. La mala distribución de recursos económicos entre competidores electorales, en cambio, casi siempre lo es.

FUENTE: Kevin Casas y Daniel Zovatto, *Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*. Documento preparado para el proyecto, 2009.

tecnologías de comunicación).⁸ Por lo tanto, el tema de la representación no gira sólo en torno a la pobreza de los programas electorales de los partidos. Para evitar o resolver una crisis de representación, tienen que estar dadas otras condiciones.

A grandes rasgos, la incorporación del financiamiento estatal de la actividad política ha funcionado como un aditamento al financiamiento privado, por lo que, aunque ha tenido efectos favorables sobre la competencia electoral, produjo consecuencias limitadas en la igualación de los recursos. A su vez, mientras que los dineros del sector privado pueden generar conflictos de interés para los actores políticos, influir sobre la toma de decisiones para su beneficio particular o incluso garantizar impunidad para actividades al margen de la ley, la financiación estatal de la actividad política puede ser distorsionada por el sesgo en la asignación de los subsidios directos, la ausencia de control o en el acceso a los medios de comunicación estatales.

Para intentar garantizar una efectiva competencia electoral, las políticas de regulación se han centrado, desde una perspectiva comparada, en cuatro temas: las fuentes de financiamiento, los mecanismos de asignación de los subsidios estatales, el gasto electoral y la transparencia financiera y el régimen de sanciones. La experiencia ha sido heterogénea y, aunque no hay soluciones únicas (véase recuadro 4.10), existen algunos consensos acerca de buenas prácticas:⁹

- Adoptar sistemas mixtos transparentes y sujetos a un control riguroso donde la actividad política sea financiada por el sector privado y por el estatal.

⁸ Por ejemplo, la campaña presidencial estadounidense en 2008 costó aproximadamente 2 400 millones de dólares, el doble que en 2004 y el triple que en 2000. Véase *The Times*, "Campaign cost tops \$5.3bn in most expensive White House race in history", 24 de octubre de 2008.

⁹ Véase K. Casas y D. Zovatto, *Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*. Documento preparado para el proyecto, 2009.

- Restringir la importancia del dinero disminuyendo costos a través de la reducción de los plazos formales de las campañas y garantizando acceso gratuito a los medios de comunicación, que representan una gran parte del gasto electoral.
- Limitar el origen de los aportes privados allí donde puedan surgir conflictos de interés, como por ejemplo en el caso de los contratistas del Estado.
- Fortalecer los órganos de control y fiscalización, funciones que en la mayoría de los casos recaen sobre las autoridades electorales.
- Obligar a los contendientes electorales a rendir cuentas respecto a los gastos de la campaña.
- Reconocer a los partidos como organizaciones públicas que deben operar en forma estable y asignar, por lo tanto, recursos específicos para su fortalecimiento institucional y programático entre periodos electorales.
- Avanzar en las reformas de manera progresiva y obedeciendo a las particularidades de cada contexto político.

Es importante recalcar que el intento de nivelar los recursos materiales en la arena electoral a través de normas es un problema para el cual no hay resolución definitiva. El problema debe ser tratado por medio de un proceso permanente e iterativo. Además, **la alta desigualdad en el ingreso en la región le da más centralidad al papel del dinero en las campañas electorales. En efecto, a mayor desigualdad en el ingreso, mayores serán las intervenciones necesarias al interior de la arena electoral para igualar los recursos materiales.**

Es indispensable que la cuestión del financiamiento de la política se convierta en uno de los ejes de la agenda latinoamericana.¹⁰ **La desigualdad en la competencia y los vínculos con los poderes fácticos que nacen con el financiamiento político están entre las razones más importantes de las distorsiones en el funcionamien-**

RECUADRO 4.10

La complejidad de la regulación del dinero en la política

No hay soluciones regulatorias obvias ni mucho menos únicas a los retos planteados por el papel del dinero en la política. Las curas milagrosas típicamente ofrecidas en las discusiones sobre la reforma al financiamiento político no son más que espejismos.

En esta materia, la regulación implica elegir complejas pero prácticas normativas, [...] [que] están cundidas de elementos valorativos que restringen el rango de soluciones aceptables en un contexto político determinado.

FUENTE: Kevin Casas y Daniel Zovatto, *Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*. Documento preparado para el proyecto, 2009.

¹⁰ Para más profundidad en este tema, véanse OEA e IDEA internacional, 2004.

to de la política en la democracia. La consecuencia simple y directa de una inadecuada regulación del financiamiento es que los gobiernos priorizarán las demandas de los grupos que financian las campañas electorales en lugar de cumplir con el mandato electoral. Por lo tanto, la reforma del sistema de financiamiento de la política es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades y la posibilidad de evitar la cooptación de los gobiernos.

En otras palabras, la cuestión del financiamiento de la política desempeña un papel decisivo en la construcción de poder al determinar el acceso a los cargos de decisión, a la vez que desempeña un papel importante para dar contenidos a las políticas públicas. Financiamiento y crisis de representación están así profundamente vinculados.

Política y medios de comunicación

Los medios de comunicación cumplen tareas primordiales para la democracia: ofrecer información al ciudadano y, a través del control de las actuaciones públicas, promover la rendición de cuentas. Por ello es tan importante que las democracias garanticen la libertad de opinión y expresión así definidas y, por ende, la libertad de prensa, la pluralidad en la información, la transparencia y el libre acceso a la información pública con la libertad de expresión; el derecho a la información es una pieza clave para este resultado. Por ese motivo, la relación entre la gobernabilidad democrática y los medios de comunicación es un tema esencial del debate público sobre la democracia.

El derecho a la libertad de opinión y expresión es fundamental en la democracia de ciudadanía.¹¹ Como está establecido en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el derecho a la libertad de opinión y de expresión consiste en tres elementos diferentes: *i)* el derecho a tener opiniones sin interferencia; *ii)* el derecho de buscar y de recibir información, o el derecho al acceso a la información, y *iii)* el derecho a difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

El derecho a la libertad de opinión y de expresión, como todos los derechos, impone obligaciones jurídicas a los Estados: *i)* de respetar el derecho, o de abstenerse de interferir en el goce del derecho; *ii)* de proteger, o de ejercer la diligencia debida a fin de prevenir, punir, investigar y compensar el daño causado por personas o entidades privadas, y *iii)* de dar cumplimiento al derecho, o de tomar medidas positivas o proactivas a fin de hacer efectivo el derecho.

¹¹ La definición de la *libertad de opinión y expresión* que aquí se reproduce fue elaborada por Frank La Rue, relator especial del secretario general de la ONU para la Libertad de Expresión. Véase también el vasto trabajo sobre este tema que realiza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en <www.cidh.org>.

RECUADRO DE OPINIÓN 4.4

“En nuestro país los sectores de poder aprovechan los pocos recursos que reciben los partidos políticos y no evitan los conflictos de intereses, porque instalan un candidato que responda a sus intereses en el parlamento.” (Representante de Federación de OSC de Paraguay, 26/10/09.)

“El sistema electoral favorece a los que tienen más recursos para gastar y el marketing político que se ha desatado en los últimos años supone que en las campañas tengamos que vender las propuestas, sin importar el cómo [...]. Los medios de comunicación tampoco ayudan, porque lo que les importa es el escándalo político más que la resolución de los problemas.” (Diputado de Panamá, 17/11/09.)

“Creemos en la importancia de transparentar los mecanismos de financiamiento político [porque] es motivo de clientelismo, del involucramiento de mafias —todos sabemos la fortaleza que han adquirido en nuestros países las mafias, el crimen organizado y el narcotráfico—; también existe chantaje a través del control gremial de personas o grupos y del control departamental de muchos políticos locales que luego chantajean a los mismos gobiernos para condicionarles su apoyo.” (Representante de cámara empresarial de Guatemala, 10/11/09.)

“Quien se mete a política va con la visión de poder recuperar su capital invertido en la campaña. Incluso el Tribunal Supremo Electoral no tiene el poder para hacer que se cumpla la normativa sobre las campañas políticas.” (Representante de OSC de Guatemala 1, 10/11/09.)

“Es muy fácil decir que se va a prescindir de los poderes fácticos una vez que se llegue al gobierno. Pero se los ha buscado para ganar, se ha recurrido a ellos. Y en política hay que saber que toda donación se hace a título de inversión y todo apoyo va acompañado de una factura. Entonces, si usted en el origen recurre a los poderes fácticos no es verdad que lo van a dejar gobernar en contra de sus intereses. [...] Hay que reconsiderar el tema del financiamiento a los partidos políticos.” (Académico de R. Dominicana, 17/11/09.)

“En México el exceso de financiamiento público ha llevado a una triple degradación de la vida de los

partidos. Primero, respecto de los votantes, la cultura del regalo, la dádiva hacia los más pobres; segundo, el hecho de que los medios se han convertido en extorsionadores; tercero, el fenómeno de la degradación de la relación entre la militancia partidaria y la sociedad. La militancia gira en torno a los momentos electorales pero decae entre elecciones, lo cual es un factor central de la crisis de representatividad, porque supone que los partidos no son canales de transmisión de las demandas ciudadanas sino una fuente de empleo. [...] Por no perder competitividad frente a los restantes partidos, no existe una voluntad real de parte de ninguno de los partidos para enfrentar el problema. De ahí que no haya discusión seria sobre el tema, ni siquiera dentro de los partidos.” (Académico mexicano, 22/03/10; cita aproximada.)

“Debe resolverse el tema del financiamiento de los partidos, pero no solamente en lo que se refiere a las campañas [...] sino también para que los partidos puedan tener presencia permanente y actuar en la escena pública. [...] También los partidos tienen que transparentar y aclarar el proceso de selección de candidatos para cargos de representación popular.” (Vicepresidenta de partido político de Chile, 27/04/10.)

“El financiamiento ilegal proveniente del narcotráfico toca cada vez más a toda la región. En él se funda la parapolítica; de ahí que el narcotráfico sea mucho más que un tema de seguridad pública.” (Ex vicerrector de universidad colombiana, 16/02/10; cita aproximada.)

“El tema del financiamiento y el tema programático tienen que ser vistos como las dos caras de la misma moneda. Debe fortalecerse la rendición de cuentas de los partidos políticos, tanto de sus representantes como respecto de sus decisiones internas. Tanto los partidos como los legisladores tienen enormes dificultades para hacer públicas sus acciones y decisiones. Y los poderes fácticos, legales e ilegales, muchas veces determinan los programas y las decisiones de los partidos y los representantes.” (Representante de ONG de transparencia en Colombia, 17/02/10; cita aproximada.)

Tal y como lo ha destacado la resolución 12/16 del Consejo de Derechos Humanos, “el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática, es propiciado por un entorno democrático que, entre otras cosas, ofrezca garantías para su protección, es esencial para la plena y efectiva participación de una sociedad libre y democrática y resulta decisivo para el desarrollo y fortalecimiento de sistemas democráticos efectivos” (Preámbulo §. 2).

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información necesaria para construir opiniones o para tomar decisiones. Sin embargo, existen grupos que han sido particularmente excluidos de este derecho; tal es el caso de las mujeres, las minorías y los pueblos indígenas. Esto muchas veces derivado del escaso o inexistente esfuerzo de los Estados para promover y garantizar el acceso a medios para recibir y para emitir opinión. En ese sentido, es necesario que los Estados desarrollen acciones concretas e inmediatas para garantizar a estos grupos y a la población en general el acceso a todos los medios de comunicación e información, incluyendo las nuevas tecnologías, como el uso de internet, a través de la cual se pueden conformar redes sociales que se mantienen activas y que suelen ser de mucha utilidad, en particular en situaciones de emergencia o simplemente para recibir y trasladar información.

La importancia del derecho a la libertad de opinión y expresión para el desarrollo y el fortalecimiento de sistemas democráticos efectivos reside en el hecho de que este derecho se encuentra estrechamente ligado a los derechos a la libertad de asociación, de asamblea, de pensamiento, de conciencia y de religión, y al de la participación en los asuntos públicos. En efecto, simboliza, más que cualquier otro derecho, la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos. Como tal, el efectivo ejercicio de este derecho es un importante indicador sobre la protección de otros derechos humanos y libertades fundamentales.

En este sentido, el derecho a la libertad de opinión y expresión debe también ser entendido como un instrumento esencial para promover y proteger otros derechos humanos, sin olvidar que a su vez es una herramienta importante en la lucha contra la impunidad y contra la corrupción.

Además, la libertad de opinión y expresión, si bien es un derecho individual desde un sentido más amplio de su ejercicio, es también un derecho colectivo mediante el cual los grupos sociales tienen la posibilidad de buscar y recibir información plural y diversa, así como de emitir sus opiniones colectivas. Dicha libertad se extiende a las manifestaciones colectivas de diversa índole, que incluyen la celebración pública de sus creencias espirituales o religiosas o las manifestaciones culturales. También es un derecho de los pueblos, pues mediante su ejercicio efectivo pueden desarrollar, dar a conocer y reproducir su cultura, su idioma, sus tradiciones y sus valores.

Estas libertades de expresión y de opinión forman el principio no cuestionable de la relación entre la política y los medios de comunicación en cualquier tipo de democracia.

RECUADRO 4.11

Medios y calidad democrática en América Latina

El fortalecimiento del pluralismo de los medios en América Latina precisa tanto de políticas públicas como del involucramiento de diferentes actores. Las políticas tienen que partir del diagnóstico de los problemas para afianzar la democratización. El escenario mediático contemporáneo presenta claroscuros: hay problemas anclados en viejas estructuras y prácticas que exacerban el poder del Estado y grandes grupos empresariales, pero al mismo tiempo hubo avances promisorios demostrados por la participación de diferentes actores cívicos y la ampliación de la cobertura de temas ciudadanos que era impensable décadas atrás, cuando dominaban las dictaduras. [...]

A nivel estructural, una serie de intervenciones debe apuntar a regular y transparentar el control estatal, especialmente a nivel del Poder Ejecutivo, respecto de decisiones sobre la propiedad y el financiamiento de los medios. No es inusual que haya sospechas y denuncias de favoritismo en la venta de señales, asignación de publicidad oficial, legislación sobre la participación de capital extranjero, la formación de multimédios y otras cuestiones vitales para la estructura de los medios. Aun cuando haya legisladores interesados en la democratización de los medios, estos temas rara vez son prioritarios. [...] El discrecionalismo en decisiones sobre medios, rasgo característico del presidencialismo exacerbado, y la debilidad de mecanismos públicos de vigilancia de la acción gubernamental subyacen como problemas fundamentales a ser resueltos. [...]

Otro tipo de intervenciones debería apuntar a la remoción de obstáculos legales, específicamente las llamadas “leyes mordaza” (tales como leyes de calumnia y de desacato), que dificultan la tarea investigativa del periodismo. [...] Las leyes de prensa deben facilitar la crítica seria y responsable del poder público. Asimismo, legislación sobre acceso a la información pública y el cumplimiento de leyes a través de asignar recursos adecuados y ofrecer respuestas claras y rápidas a solicitudes son fundamentales para el trabajo periodístico. [...]

Similares obstáculos enfrentan propuestas para el fortalecimiento de opciones al modelo privatista y concentrado de propiedad. Intereses comerciales típicamente se han opuesto a la legalización de medios alternativos y propuestas tendientes a la diversificación. Es difícil imaginar que, mientras persista el control centrado en manos políticas o comerciales, se abran posibilidades para expandir la agenda de temas que el periodismo trate de forma crítica. Proveer incentivos para la diversificación de pequeñas y medianas empresas de medios (impensable mientras recursos públicos sean asignados a discreción a medios que apoyan al gobierno en turno), proveer un marco jurídico que favorezca medios comunitarios y apoyar la democratización de la radio y televisión públicas a través de mecanismos de regulación, gerenciamiento y financiamiento son algunas formas de apuntalar el pluralismo mediático.

FUENTE: Silvio Waisbord. Documento preparado para el proyecto.

Este debate no puede estar desligado de un debate más amplio y abierto entre todos los actores sobre los distintos aspectos de una institucionalidad y gobernabilidad democrática de la información. En él no se pueden olvidar los siguientes elementos:

- Las empresas periodísticas deben asumir compromisos públicos en los que prevalezcan la transparencia y el pluralismo, tanto en lo que se refiere a la información

sobre la propiedad de los medios como a las líneas de pensamiento que el medio defiende o promueve.

- La autorregulación de la prensa y los medios es importante para mejorar la calidad de la información que se ofrece al ciudadano, tanto en términos de transparencia como de los contenidos de la información.
- Para asegurar una relación estrecha entre medios y sociedad y la producción de agendas públicas relevantes, es de vital importancia el desarrollo de instancias independientes de observación de los medios.
- Para promover la diversidad de la información y el pluralismo es importante impulsar normas y leyes que limiten la concentración de los medios de comunicación e información.
- La necesidad de una revalorización de lo político por parte de los actores sociales, incluyendo a la prensa y los medios.
- La mejora de la información política puede requerir el desarrollo de medios de comunicación públicos.

Más participación para una mejor representación

Los ciudadanos no sólo participan en elecciones para representantes. Los otros medios de participación tienen un impacto sobre el rol de los partidos políticos como los agentes de representación. En general, la cuestión central se centra en si estas otras formas de participación fortalecen o debilitan las funciones que los partidos y los órganos representativos deben tener en un sistema democrático.

Los mecanismos de democracia directa son una de las formas de participación ciudadana. Se trata de mecanismos que permiten que los ciudadanos se pronuncien directamente sobre políticas públicas, esto es, sin delegar el poder de decisión en representantes. Sus formas más comunes son el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular (véase recuadro 4.12). Esta característica se halla en la base de la distinción clásica entre democracia directa y democracia representativa y también de la frecuente contraposición de estos dos modelos de democracia como si fuesen dos modelos políticos irreconciliables. Pero la cuestión es más compleja.

Los mecanismos de democracia directa, al quitarle poder legislativo a los representantes, pueden debilitar el papel de los políticos y, por ende, el de los partidos. Pero estos mecanismos pueden tener un rol positivo. Por un lado, la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas puede servir como un contrapeso contra intereses minoritarios que intenten prevenir que los intereses de los ciudadanos se plasmen en políticas públicas. Los mecanismos de democracia directa ofrecen un medio, formal o institucional, de controlar al Estado. Por otro lado, la posibilidad de usar estos mecanismos sirve para prevenir que los representantes no se distancien de los ciudadanos y, por lo tanto, para reforzar el nexo entre representantes y representados. En efecto, en ciertas circunstancias, los mecanismos de democracia directa iniciados por los ciudadanos pueden fortalecer la democracia representativa, sirviendo **“como una válvula**

RECUADRO DE OPINIÓN 4.5

“Detrás del descrédito de los partidos hay un conflicto de poder sobre quién ejerce la intermediación de la opinión pública: los partidos o los medios. Tenemos una democracia mercadotécnica, no una democracia ciudadana. Ésta requiere la formación de la ciudadanía para que el voto sea informado, consciente y reflejo de una posición política; aquélla requiere de consumidores de productos electorales. Su instrumento de intermediación son los medios, no los partidos políticos. De lo que se trata es de vender, no de comprender; su soporte es la publicidad, no el mensaje político. Desde esa perspectiva, es natural que se privilegie la difusión del escándalo y que el discurso trascendente no trascienda.” (Representante de partido político mexicano 1, 22/03/10; cita aproximada.)

“Los medios privilegian más el escándalo que la sustancia. El hecho de que los políticos se peleen en el Congreso como si fuera lucha libre, vende. Y ésa es la imagen de la política que predomina entre la ciudadanía. Hay una responsabilidad compartida entre medios y los partidos de mostrar que la democracia es cosa seria.” (Académico mexicano 3, 22/03/10; cita aproximada.)

“Los medios de comunicación vinieron para quedarse y tienen mucho poder. Para ayudar a la democracia habría que democratizar los medios de comunicación, es decir, dar igualdad de oportunidades. Lo cual significa libre competencia. Por lo tanto, el Estado debería regular para que haya libre competencia en los medios de comunicación. Porque tenemos muchos monopolios.” (Senador de Uruguay 1, 9/12/09.)

“El papel del Estado respecto de los medios tiene que ser garantista. El mercado no garantiza la diversidad; más bien al contrario.” (Ministra del PE de Uruguay, 8/12/09.)

“Si los partidos no son representativos de la sociedad, ¿quiénes lo son? ¿Las organizaciones de la sociedad civil o los estudios de opinión pública producidos y emitidos por

los medios?” (Representante de partido político mexicano 1, 22/03/10; cita aproximada.)

“Los medios de comunicación son efectivamente un contrapeso y en muchos países han usurpado el espacio que debieron haber ocupado los partidos políticos. Los medios de comunicación hoy están representando a los ciudadanos con más fuerza, con más rapidez y oportunidad que los partidos. Creo que los medios no se agotan en los diarios, la radio y la televisión, es decir, en los medios de comunicación convencionales: hay que asumir como parte del mundo político la existencia de redes sociales que han democratizado la información y han convertido a los propios ciudadanos en agentes de producción e intercambio de información y en agentes controladores de sus propias autoridades.” (Vicepresidenta de partido político de Chile, 27/04/10.)

“La mediatización de la política se ha elitizado acorde a quien tiene recursos para acceder a los medios, e incluso a quien está mejor vestido. Basta pararse en cualquier medio de comunicación: que alguien vaya de polleras y a ver si le dan la misma importancia que a uno que va de traje y corbata.” (Diputada de Bolivia 3, 10/03/10.)

“Las diversidades culturales no son una excentricidad ni un lujo: son prácticas comunitarias, prácticas políticas de incursión en la administración equilibrada y equitativa del entorno. La abundancia de esa diversidad en nuestro territorio está enterrada bajo la estandarización simbólica a que somos sometidos por los medios audiovisuales y sobre todo la televisión. En Guatemala, los cuatro canales de televisión de señal abierta son propiedad de un solo dueño: un mexicano que tiene además canales de televisión por toda América Latina, de modo que hasta en el control de la programación estamos sometidos a prácticas antidemocráticas en lo simbólico, en el imaginario político.” (Ex vicepresidente de Guatemala, 10/11/09.)

RECUADRO 4.12

Clasificación de los mecanismos de democracia directa o MDD

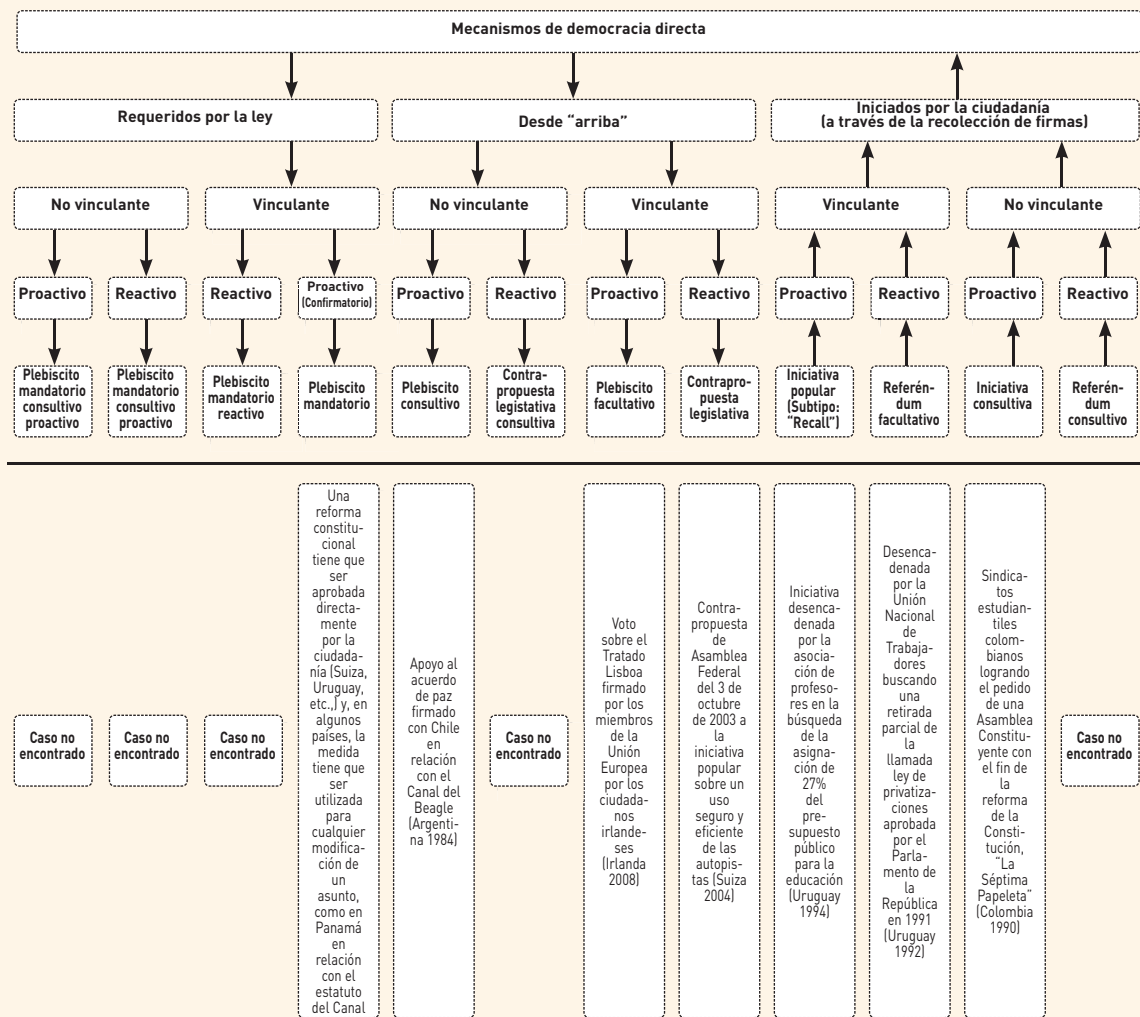
Los mecanismos de democracia directa habilitan a los ciudadanos y ciudadanas a emitir un voto sobre determinados temas fuera del proceso electoral regular de autoridades.

Estos mecanismos de democracia directa (MDD) se clasifican en tres categorías principales:

1. Los MDD requeridos por el marco legal del país.
2. Los MDD que son propiciados desde arriba (desde el gobierno).
3. Los MDD que son producto de iniciativas populares.

Estas tres categorías pueden subdividirse en dos tipos:

- a) MDD vinculantes y no vinculantes.
- b) Proactivos o reactivos.



FUENTE: D. Altman, *Direct Democracy Worldwide*, Nueva York, Cambridge University Press (en prensa).

de escape institucional intermitente que contrarresta las acciones perversas o la ausencia de respuestas por parte de las instituciones representativas y de los políticos”. Y obligan así a una mayor “sincronización entre élites partidarias y ciudadanos”¹² (véase recuadro 4.13).

Otras formas de participación que han tomado una creciente importancia en muchos países de América Latina son las actividades de las organizaciones de la sociedad civil (o sencillamente de la sociedad),¹³ u organizaciones no gubernamentales. Ejemplos de estas organizaciones son aquellas que están estructuradas a partir de identidades específicas —como el género o el multiculturalismo— o causas sociales —como la preservación del ambiente o la defensa del consumidor—.

La participación de la sociedad civil, como la democracia directa, ha sido materia de debate. Así, muchos ven una tensión necesaria entre los partidos políticos, que —para ganar elecciones— se ven forzados a apelar a una gran diversidad de ciudadanos y a construir coaliciones amplias y grupos de la sociedad civil, que ponen énfasis en una cuestión o problema pero no adoptan una visión general de los problemas que enfrenta una sociedad. Y muchos también resaltan el estatus muy diferente que tienen los representantes, un papel que tienen por haber ganado una elección popular y los líderes de la sociedad civil, que carecen de esta legitimidad tan central en la democracia.

Los partidos y las organizaciones de la sociedad civil tienen, sin embargo, muchos elementos de complementariedad. Los grupos de la sociedad civil frecuentemente articulan ideas nuevas y, por medio de sus actividades, las traen a la atención del público en general. Cumplen, además, un papel destacado en promover la transparencia gubernamental y en la evaluación de los resultados de la gestión gubernamental, así como en la coproducción de bienes y servicios públicos. Y, en especial, cuando las estructuras partidarias se osifican o son controladas por algún caudillo, las actividades de la sociedad civil, como los mecanismos de democracia directa, pueden generar un incentivo para que los partidos y sus líderes no se distancien de la ciudadanía y así desempeñar un papel importante en la nunca acabada construcción del lazo entre representantes y representados.

De esta manera, participación y representación no aparecen como un par mutuamente excluyente, sino complementario: más participación para una mejor representación. El proceso de construcción de la agenda política latinoamericana debe seguir

¹² D. Altman, 2009, pp. 1-135.

¹³ El término *sociedad civil*, de uso común hoy en día, tiene sin embargo interpretaciones equívocas. Actualmente se le usa inapropiadamente para diferenciar la sociedad no sólo del Estado, sino de los sindicatos, partidos políticos y otras organizaciones típicamente sociales. Tiene además, en ocasiones, cierto uso peyorativo: la sociedad civil y sus organizaciones se diferencian y ocupan de las tareas de los partidos que “ya no expresan a nadie”. En todo caso, el término y su uso habitual está cargado de significados, muchas veces implícitos y no carentes de valoraciones ideológicas. Es conveniente, por tanto, indagar en cada ocasión cuál de estos significados se usa.

RECUADRO 4.13

Democracia directa y crisis de representación

En los últimos 30 años de historia democrática en el continente [...] los latinoamericanos hemos participado en votaciones directas en más de un centenar de oportunidades [...]. La democracia directa puede ser un juego peligroso [y] producir más problemas que soluciones; algunos problemas tan graves como la propia inestabilidad del régimen. En efecto, muchos analistas señalan que los mecanismos de democracia directa en América Latina pueden conducir al cesarismo y al debilitamiento de las institucio-

nes republicanas. A mi entender ésta no es la pregunta crucial que debemos responder (ya que el abuso de cualquier institución del Estado puede traer aparejada las mismas consecuencias corrosivas de las instituciones republicanas) [...]. Si bien la democracia directa produce incertidumbres, son un potente mecanismo de decisión pública. Cuando son usados de forma “prolija” (es decir, legalmente y con procedimientos claros), gozan de una altísima legitimidad.

FUENTE: David Altman, *Democracia directa y crisis de representación en la América Latina de postransición*. Documento preparado para el proyecto.

siendo, por lo tanto, un espacio privilegiado para la promoción de una ciudadanía activa, incluyente y participativa.

En cualquier caso, sin partidos no hay democracia. Por lo tanto, la tan difundida falta de confianza en los partidos políticos apunta a un problema preocupante. En el centro de este problema está, como vimos, la falta de oferta de opciones sustantivas al electorado por parte de los partidos. Así, en muchos casos, se vota a una caja negra y el voto no es el mecanismo para establecer un contrato electoral. Se introduce de ese modo, al momento de la opción, una separación entre ciudadano y representante y se debilita notoriamente la representación.

Lo grave, como ya se anotó, es que el poder de todo gobernante electo democráticamente proviene de la legitimidad que le otorga la sociedad y que buena parte de esa legitimidad se obtiene a través de un alto grado de representación. Por lo tanto, **la debilidad en el nexo de representación que liga, por medio del acto electoral, a los votantes con sus representantes, se traduce en una debilidad del poder democrático. Esa debilidad aleja la capacidad de cumplir con la promesa electoral y realimenta la desconfianza en la política.** Debemos priorizar en nuestro debate cómo se quiebra esta espiral, que de hecho verificamos en numerosos países de nuestra región.

RECUADRO DE OPINIÓN 4.6

“[L]os canales y las estructuras formales están diseñados para bloquear la participación del ciudadano, a nivel local. [...] A pesar de que mucha gente participa, ha habido en muchas comunidades un divorcio entre la autoridad y la estructura formal de participación ciudadana y no se exige que se cumpla con la normativa existente. [...] El bloqueo de canales de participación lleva a que mucha gente se involucre más en las ONG que en los partidos políticos.” (Empresario y representante de fundación de Guatemala, 10/11/09.)

“Ante la crisis de representación, evidente en América Latina, se deben tener en cuenta los mecanismos de democracia directa e instrumentos de democracia participativa, que pueden complementar la representación. Ellos han sido utilizados con éxito en sociedades con gran robustez democrática: Costa Rica, Canadá, Noruega, etc. No se puede considerar el instrumento de la participación directa como algo negativo o positivo *per se*.” (Académico de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“La sociedad civil activada localmente es más importante que la sociedad civil nacional. [...] Hay experiencias de poder local donde la participación está asegurada, incluyendo también a mujeres e indígenas. Por el lado del poder local hay una manera de democratizar el poder.” (Académico de Guatemala 1, 10/11/09.)

“En una ciudadanía diferenciada —porque somos diversos pueblos los que habitamos este país— las normas que rigen el sistema político son puramente occidentales. No reconocen el tipo de prácticas o de usos con que los pueblos indígenas se dan sus autoridades o ejercen el poder.” (Representante de la Procuraduría de DDHH de Guatemala, 10/11/09.)

“[A las OSC] se nos dice a veces que no tenemos derecho ni siquiera a opinar porque no tenemos votos. [...] No se puede exigir el mismo tipo de legitimidad a las OSC [...] La participación política no tiene que ser solamente a través de los partidos. [...] Mientras que la vocación de los partidos es gobernar, la vocación de la sociedad civil es que la gobiernen bien: de ahí el derecho a reclamar que el derecho surgido de las urnas se use en las direcciones correctas.” (Académico de R. Dominicana, 17/11/09.)

“La participación sin representación es inútil. Es importante recordar que antes la mayor parte de la

población carecía no sólo de participación sino también de representación. No sólo son complementarias, sino que en última instancia se trata de la participación y la representación de sectores que antes no tenían ni la una ni la otra.” (Viceministra del PE de Bolivia, 9/03/10; cita aproximada.)

“Esta discusión entre democracia representativa y participativa [...] no es ‘o’ sino ‘y’. [...] Cuando hablamos de participación, lo más interesante es verla como contralor del poder.” (Representante de OSC de Paraguay 3, 27/10/09.)

“La dicotomía entre representación y participación se ha superado en lo esencial de manera bastante creativa. [...] En varios países hay experiencias muy interesantes de diálogo social que enriquecen la democracia representativa con procesos cada vez más amplios de participación social. No es negar la democracia representativa, que es imprescindible no solamente desde el punto de vista doctrinario sino también desde el punto de vista práctico. [...] La idea no es que hay que consultar directamente al pueblo porque el Parlamento es ilegítimo, pues no es así; de lo que se trata es de aproximar al ciudadano común al Estado.” (Ministro del Poder Ejecutivo de Brasil, 27/04/10.)

“Idealmente, tiene que haber una relación muy fluida entre representación y participación. No es cierto que, por provenir del sufragio universal, la primera tenga más legitimidad que la segunda. Una y otra se fundan en lógicas diferentes. Muchos problemas de la relación entre ambas provienen no tanto de que se haya pensado a la participación como sustituto de la representación como de que desde la representación se desprecia a la participación o se la trata de involucrar en lógicas políticas partidistas. [...] Hay procesos perversos de elitización, burocratización y manipulación de la participación.” (Dirigente de ONG colombiana 1, 16/02/10; cita aproximada.)

“El énfasis en la democracia representativa es correcto: hay que seguir apuntando a fortalecer los partidos políticos. Más que insistir en la democracia participativa, hay que seguir incluyendo a los excluidos de la representación.” (Representante de UNIFEM en Colombia 2, 17/02/10; cita aproximada.)

Repúblicas truncas: los déficits en la organización del Estado republicano

Uno de los problemas centrales de la organización republicana en América Latina es el avance del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. Prácticamente la mitad de los 18 presidentes latinoamericanos han asumido funciones típicamente parlamentarias mediante mecanismos de delegación. En algunos países, la fórmula adoptó la denominación de “facultades extraordinarias”, concentrando muchas de las capacidades esenciales del Estado en apenas uno de los tres poderes, el Ejecutivo. Acompañando estos traslados de competencia, los controles entre poderes se limitan a una expresión formal.

La debilidad de la forma republicana, su organización inacabada, producida por la exacerbación del presidencialismo, convierte a éste en una suerte de régimen cesarista que desgasta el proceso democrático y reduce los incentivos para formar partidos fuertes y programáticos. ¿Resolverían el tema del “cesarismo” las formas de organización semipresidencial o semiparlamentaria? Suele afirmarse que nuestros parlamentos no están preparados para dar ese salto. ¿No será cierta la proposición inversa en el sentido de que los regímenes parlamentarios o semipresidenciales terminan mejorando la calidad de los congresos?

El control presupuestario como eje de la función de control del Parlamento. El ejemplo más paradigmático y frecuente de esta carencia en el funcionamiento parlamentario es la virtual inaplicabilidad de la regla que establece que el Poder Ejecutivo requiere una autorización legal previa otorgada por el Poder Legislativo para incrementar el nivel de gasto, o para reasignar partidas que supongan desde un cambio en la clasificación económica hasta una modificación en la función. En muchos casos, esas modificaciones se realizan por medio de un decreto del Ejecutivo que, en algunos países, se encuentran sujetos a una revisión del Parlamento para su posterior convalidación. Sin embargo, muchas veces esa facultad tampoco es utilizada.

La corrupción como una amenaza directa para las instituciones republicanas. La corrupción, al capturar lo público para fines privados, es por definición una amenaza directa a la república, es decir, a la “cosa pública”. La corrupción desvía los actos de los miembros de los tres poderes y en consecuencia debilita la función del órgano en que actúan y así debilita directamente los controles horizontales del Estado. Los índices habitualmente usados para medir el nivel de corrupción están basados en percepciones y, en rigor, nos dicen poco acerca del fenómeno, su evolución o las formas de combatirlo.

Pasar de una transparencia pasiva a una transparencia activa para fortalecer el control ciudadano del Estado. Para que la rendición de cuentas vertical sea efectiva, es indispensable facilitar el acceso a la información y la transparencia de los actos y políticas públicas, en su etapa de formulación y de ejecución. La transparencia en su

concepción convencional depende de que otros utilicen las oportunidades de análisis y luego actúen basándose en lo que ven. Tales conexiones con frecuencia fracasan. Por otro lado, los controles verticales pueden ser instrumentos importantes para disminuir los problemas de representación. En la medida en que el ciudadano perciba que puede intervenir en la rendición de cuentas que se exige a sus representantes, se reconstruye el puente de representación.

Organización republicana de la democracia

Entendemos *república* como la organización del Estado basada en la división, independencia y control mutuo de los poderes y la vigencia del Estado de derecho (véanse recuadros 4.14 y 4.15), independientemente del carácter o denominación que adopte el Estado nacional. Así, tal como lo entendía Montesquieu, una monarquía constitucional de hecho contiene una organización republicana, como es el caso de las monarquías actuales de Europa occidental o Japón. “Así como la democracia organiza el poder en la sociedad, la república organiza el poder dentro del Estado y la relación de éste con los ciudadanos.”¹⁴

Es necesario que se promueva un debate en torno a la adecuación del papel de los poderes del Estado en la postransición, para incrementar la eficacia de la democracia. ¿Qué esquemas de control, rendición de cuentas y de acceso a la información pública requieren las democracias latinoamericanas en este nuevo contexto? Por ejemplo, ¿cuál es la relevancia de la delegación de facultades legislativas de diseño y control del presupuesto público para la vida de los ciudadanos? ¿Cuál es la importancia del debate entre parlamentarismo y presidencialismo en el escenario actual para la calidad y la legitimidad de las políticas públicas? Y, ¿cómo se aplican estos principios al poder regional (estatal, provincial o departamental, según el caso) y local y a la división de poderes entre la nación y estos otros órganos democráticos?

A su vez, la forma republicana no sólo implica un sistema de controles entre los poderes del Estado, es decir, de control horizontal. La república debería contener también mecanismos verticales de rendición de cuentas, en los que ciudadanos y grupos de interés movilizan dispositivos institucionales con el fin de monitorear y fiscalizar el accionar de las agencias estatales. En este marco, la corrupción aparece como un tema particularmente sensible ante la opinión pública, que trae además consecuencias importantes en la eficiencia del Estado y en sus opciones de políticas públicas. Para que la rendición de cuentas vertical sea efectiva es indispensable facilitar el acceso a la información e incrementar la transparencia de los actos y políticas estatales en sus etapas de formulación y ejecución.

¹⁴ D. Caputo, *La democracia de bienestar*. Documento preparado para el proyecto.

RECUADRO 4.14

De la pobreza legal a la participación en el sistema legal: instauración del Estado de derecho en Latinoamérica

En resumen, las democracias latinoamericanas padecen de una gran cantidad de deficiencias en relación con el Estado de derecho a que suelen estar interrelacionadas. Catalogarlas por separado empaña la observación más profunda de que, para muchos habitantes de muchos países, el problema en realidad es la pobreza legal y la consiguiente pérdida de participación en el sistema legal. Incluso el problema de la delincuencia muy a menudo implica un enfrentamiento entre una persona a quien se le ha negado de muchas maneras la participación en el sistema legal y una víctima a quien, a su vez, también se le niega la participación. [...] Resolver estas deficiencias requerirá enfoques holísticos e integrales, diseñados expresamente para ocuparse de las disparidades en materia de recursos que existen entre los titulares de los derechos y los que tienen la obligación de protegerlos. El objetivo final es permitir a los ciudadanos una participación plena en el sistema legal: que la negación de derechos sea relativamente infrecuente, que en el caso de una violación la reparación sea rápida y que sea posible utilizar los medios legales con eficacia en la consecución de todos los objetivos vitales legítimos.

Las deficiencias se pueden solucionar desde las instituciones, si bien no es necesario que todas las soluciones sean de origen estatal. Las soluciones de origen estatal incluyen trabajar sobre la capacidad investigativa y administrativa de los actores legales, vigorizando las fuerzas policiales e impulsando iniciativas de policía comunitaria, mejorando la transparencia en el gobierno y la capacidad de supervisión de toda la población y creando una serie de canales legales para que los grupos sociales puedan tramitar reclamos por vías judiciales o cuasi judiciales (por ejemplo, a través de los defensores del pueblo). Entre las iniciativas de origen no estatal podríamos incluir: fortalecer los distintos grupos de la sociedad civil, dotar de poder a las comunidades locales para que dirijan sus propios procesos informales de resolución de controversias, crear oportunidades económicas y culturales para la juventud en riesgo y ampliar el acceso a la educación legal. El diseño de todas las reformas institucionales debe responder a

realidades específicas, para aprovechar las fortalezas y hacer frente a las debilidades del contexto institucional y social.

No obstante, el problema del diseño y la implementación exitosa de la reforma del Estado de derecho a menudo está más relacionado con la política que con los recursos o los aspectos técnicos (Davis y Trebilcock, 2001; Trebilcock y Daniels, 2008). Por este motivo, una de las primeras medidas de cualquier proyecto de reforma debe ser identificar posibles partidarios solícitos y evaluar cómo generar el apoyo político necesario para que la reforma del Estado de derecho sea exitosa y sostenible. Las iniciativas de reforma legal más exitosas se construyen sobre los intereses personales de quienes tienen el poder (Finkel, 2004, 2005; Ginsburg, 2003), con una amplia participación y debate por parte del público (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2002). La región demanda con insistencia una respuesta eficaz a la delincuencia y la corrupción, a menudo a expensas del debido proceso. La demanda de ampliación del Estado de derecho a los menos favorecidos es quizá menor. Una iniciativa integral que cubra las necesidades de distintos distritos recibirá más apoyo que otra que esté cuidadosamente diseñada para satisfacer las demandas de un grupo en particular.

Transitar de la pobreza legal a la participación en el sistema legal no es una tarea sencilla. Se han invertido más de mil millones de dólares en la iniciativa, cuyo éxito ha sido limitado pero perceptible. En la región están esparcidos los restos de programas que fueron lanzados y luego abandonados, implementados y luego anulados por intereses poderosos y que se vieron bloqueados por su enfoque parcial y en extremo restringido del problema. Para que el programa sea exitoso deberá persuadir a quienes ostentan el poder de que fortalecer el Estado de derecho redundará en su propio beneficio, ocuparse de las circunstancias específicas de aquellos a quienes el programa se propone beneficiar, ser abarcativo e involucrar un esfuerzo a largo plazo, sostenido y sistemático.

FUENTE: Daniel Brinks. Documento preparado para el proyecto.

RECUADRO 4.15

El Estado de derecho

La democracia también implica la vigencia del Estado de derecho. Esto supone la independencia de los poderes y un sistema legal que es democrático en tres sentidos: protege las libertades políticas y las garantías de la democracia política, protege los derechos civiles del conjunto de la población y establece redes de responsabilidad y rendición

de cuentas por las cuales los funcionarios públicos, incluyendo los cargos más altos del Estado, estén sujetos a controles apropiados sobre la legalidad de sus actos. Supone además el sometimiento de la acción del Estado y sus poderes a las normas emanadas de poderes designados democráticamente.

FUENTE: PNUD, *La democracia en América Latina*, Nueva York, PNUD, 2004, p. 56.

Las elecciones libres y limpias son indispensables en la democracia. Pero no son suficientes, pues no aseguran que el ejercicio del poder responda a la voluntad mayoritaria. También es necesario un balance de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, mecanismos efectivos de fiscalización de ambos, que el poder del Parlamento no sea recortado en sus facultades y que las autoridades electas respondan a la voluntad de los ciudadanos y no a la de actores no electos del Estado o de intereses privados. Las elecciones libres y limpias e instituciones republicanas son un mínimo necesario para toda organización democrática. Lo cierto es que el tema republicano ha sido, en buena medida, relegado del debate público e, incluso, del análisis teórico.

Democracia e instituciones republicanas constituyen un par mutuamente necesario. La primera garantiza el origen y finalidad del poder estatal. La segunda, su organización. Pero el afán de la construcción democrática en el periodo de transición ha relegado la cuestión de la república. En esta nueva etapa debemos incluir en la agenda política la necesidad de fortalecer las instituciones republicanas y promover el debate acerca de las reformas políticas que puedan lograrlo.

Tal como se señala al inicio de este trabajo, la democracia intenta corregir las asimetrías de poder. También **el Estado necesita de un tipo de organización que logre corregir los eventuales desbalances de poder que puedan aparecer en su interior**. Este tema, el del control al uso del poder, está en el centro de la organización de los Estados modernos (véase recuadro 4.16). En ese sentido, la república es una forma de organización del Estado, así como la democracia es una forma de organización de la sociedad.

Sin mecanismos de control en su interior es probable que el Estado, en lugar de corregir, genere nuevas asimetrías de poder. Esta cuestión es particularmente importante cuando se plantea la necesidad de reconstrucción del Estado.

La democracia sin instituciones republicanas corre el riesgo de implantar, en nombre de la igualdad de oportunidades y de una mejor distribución del poder, un Estado sin

RECUADRO 4.16

Limitar y distribuir el poder

Como afirma Bobbio, existe una “historia de las difíciles y controvertidas relaciones entre las dos exigencias fundamentales de las que nacieron los Estados contemporá-

neos en los países económica y socialmente más desarrollados, la demanda por un lado de limitar el poder y por el otro de distribuirlo”.

FUENTE: Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, pp. 7-8.

controles que genere enormes distorsiones en el funcionamiento social sometiendo al individuo a sus abusos y negando sus garantías de libertad. Si, como dijimos, la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad que requiere necesariamente un Estado con poder, el riesgo es que el Estado esquive los controles y, en lugar de distribuir, monopolice el poder. Así, el riesgo para la democracia deja de ser el asalto al poder del Estado y pasa a ser la invasión del Estado a la sociedad. Este riesgo es, por lo general, menos discutido que el primero.

Por el contrario, la organización republicana sin democracia constituye por lo general un campo fértil para la concentración del poder en una clase dominante que excluye a la mayoría de la sociedad de toda capacidad de decisión. Se guardan las formas republicanas, pero no existe una organización democrática de la sociedad que garantice que el Estado republicano actúe para ampliar la ciudadanía.¹⁵ Cuando el Estado es cooptado por los poderes fácticos, cuando la legitimidad de origen se contradice con la acción del gobierno, la República disfraza una nueva forma de dominación bajo las apariencias de la legitimidad democrática. Sin recurrir al clásico golpe militar, las minorías se apoderan del Estado cuyo gobierno fue electo por las mayorías. En nombre de los necesarios límites al poder del Ejecutivo, se limita el poder distribuidor del Estado garantizando el gobierno de unos pocos.

Por lo tanto, fortalecer las instituciones republicanas y garantizar el ejercicio democrático del poder implica, como cuestión necesaria, un sistema de pesos y contrapesos entre autoridades electas. Pero el problema es aún más complejo. Las instituciones republicanas son afectadas también por los poderes fácticos y los ciudadanos. Estos otros actores generan nuevos peligros y posibilidades para la organización republicana del Estado.

¹⁵ Existen numerosos ejemplos históricos, como la República de Venecia, de Génova, de Roma, entre otros.

Balance entre los poderes formales del Estado

La crucial relación entre el Ejecutivo y el Congreso muestra algunos aspectos positivos, especialmente cuando se le considera desde una perspectiva histórica. En efecto, varios observadores notan que los congresos en América Latina han ganado relevancia en comparación con periodos anteriores (véase recuadro 4.17).

Sin embargo, las facultades de la rama ejecutiva en relación con la rama legislativa en América Latina son considerables. En su gran mayoría, las constituciones latinoamericanas están, como sabemos, inspiradas en la Constitución de Estados Unidos. De allí proviene la forma presidencialista que caracteriza la organización política en la región. Pero cuando comparamos la mayoría de los regímenes presidencialistas latinoamericanos con el sistema estadounidense, observamos la debilidad de muchas potestades y facultades, como la capacidad de control del Congreso en los países de la región.

En Estados Unidos el nombramiento de los principales cargos del Poder Ejecutivo debe ser convalidado por el Senado. El control sobre el presupuesto, el financiamiento (impuestos, deuda o emisión monetaria) y el gasto constituyen parte sustantiva de las funciones del Congreso. Incluso, las llamadas operaciones encubiertas deben tener el acuerdo del subcomité de inteligencia del Senado (los llamados *finding*). En contraste, encontramos que en América Latina estas prácticas son poco habituales y, en particular, que el debate y el control de ejecución de los presupuestos nacionales es casi inexistente en varios países (véase recuadro 4.18). Los controles entre poderes se limitan, en el mejor de los casos, a una expresión formal.

RECUADRO 4.17

El Poder Legislativo en perspectiva histórica

El Poder Legislativo de los países latinoamericanos ha mostrado una insólita fortaleza a lo largo de los últimos treinta años, comparando su andadura con épocas anteriores marcadas por la inestabilidad y su irrelevancia. Esto es así por cuanto que su papel en la vida política ha ido ganando espacios relevantes. De hecho, se trata de una instancia que ha sabido salir airoso de las distintas crisis políticas que en mayor o menor medida han afectado a los distintos países. Salvo en

Perú, en el breve periodo comprendido entre 1992 y 1993, en todos los demás países no ha dejado de extender su actuación a lo largo de los periodos para los que fue elegido sin sobresaltos y sin disoluciones anticipadas anticonstitucionales, a diferencia de las frecuentes crisis que afectaron en diferentes ocasiones al Poder Ejecutivo, que se convierte en sujeto de la inestabilidad política de la región.

FUENTE: Manuel Alcántara, *El rol y las capacidades de los partidos políticos en el escenario de posttransición*. Documento preparado para el proyecto.

RECUADRO 4.18

Fortalecimiento de los órganos legislativos en las democracias presidencialistas de América Latina

[...] el objetivo de mantener y profundizar la democracia requiere mecanismos que realcen el sentido de “pertenencia” de los ciudadanos respecto de la democracia en la que viven. Una ciudadanía democrática significativa, a su vez, solo puede forjarse si el órgano legislativo asume, colectivamente, la responsabilidad que le corresponde en el proceso de creación de políticas nacionales. La importancia de contar un órgano legislativo que funcione bien para fomentar una ciudadanía democrática sostenible es innegable. [...] Sólo el órgano legislativo, en su calidad de institución colectiva y deliberativa, puede representar la diversidad de la sociedad y traducir las preferencias sociales en políticas nacionales. En un sistema presidencialista, es importante que el órgano legislativo funcione como un “control coope-

rativo” del Ejecutivo, sin someterse a sus designios ni ser obstruccionista. Para lograr este equilibrio es necesario dotar de poder al órgano legislativo, con el fin de que represente las distintas preferencias de los ciudadanos en cuanto a cómo debe gobernarse su sociedad y para que sea responsable en su función de cooperar con las iniciativas del Ejecutivo en materia de políticas y reformas, u oponerse a ellas. Por ende, uno de los puntos de la agenda para América Latina debe ser el fortalecimiento de los órganos legislativos. A su vez, esto implica reconocer la función central que cumplen los partidos políticos en la estructuración de las opciones del electorado y las acciones de los legisladores, y a la hora de salvar la brecha entre instituciones que han sido elegidas por separado.

FUENTE: Matthew Shugart. Documento preparado para el proyecto.

Otro ejemplo común de déficit republicano en América Latina es el uso de facultades legislativas extraordinarias asumidas por los presidentes. Prácticamente la mitad de los 18 presidentes latinoamericanos ha asumido funciones típicamente parlamentarias mediante mecanismos de delegación. Entre 1990 y 2007, cada día, dos presidentes latinoamericanos hicieron uso de facultades legislativas extraordinarias¹⁶ (véase cuadro 3.5 en el capítulo 3).

Entre los poderes que han sido delegados a varios presidentes está la facultad de crear o modificar impuestos, función que está en el origen mismo de los parlamentos. En efecto, la Carta Magna de 1215 en Inglaterra limitaba la arbitrariedad del monarca, imposibilitándolo de decidir sobre impuestos sin consentimiento del Consejo del Reino, el predecesor del Parlamento británico. La organización de las finanzas públicas y del proceso presupuestario está en el corazón de la política y las relaciones de poder. La cuestión de quién paga y quién recibe es central para garantizar una democracia de ciudadanía y, en principio, debería ser una facultad indelegable de los congresos de América Latina.

¹⁶ Promedio a partir de datos del cuadro 3.5 del cap. 3.

RECUADRO 4.19

¿Quién controla el presupuesto?

El ejemplo más paradigmático y frecuente de esta falencia en el accionar de los parlamentos de los países de la región es la virtual inaplicabilidad de la regla formal que establece que el Poder Ejecutivo requiere de una autorización legal previa otorgada por el Poder Legislativo para incrementar el nivel de gasto, para reasignar partidas que spongán desde un cambio en la clasificac-

ción económica, hasta una modificación en la función. En la práctica, esas modificaciones se realizan por medio de un decreto del Ejecutivo que, en algunos países, se encuentran sujetos a una revisión del Parlamento para su posterior convalidación. Pero, nuevamente, esa facultad, muchas veces, tampoco es usada.

FUENTE: Jesús Rodríguez, *El rol del poder legislativo durante el periodo de postransición*. Documento preparado para el proyecto.

En suma, cuando los presidentes avanzan sobre el Congreso debilitan su capacidad para producir iniciativas y, por lo tanto, limitan el papel de estos representantes electos del pueblo. Y esta desviación de la forma republicana producida por la exacerbación del presidencialismo lo va convirtiendo de hecho en un régimen cesarista, que desgasta el proceso democrático y debilita el incentivo de formar partidos fuertes y programáticos. Concentración de facultades, baja capacidad de control entre los poderes y casi nula rendición de cuentas a los ciudadanos configuran un panorama preocupante. Si la democracia no cumple con sus formas, la república queda trunca.

Esto ha llevado, como se indicó, a planteamientos sobre la conveniencia de ir hacia las formas semipresidencialistas, tomando como ejemplo las constituciones francesa y portuguesa, o directamente avanzando hacia formas de organización de democracia parlamentaria, opciones que merecen una seria consideración.

Como es bien sabido, el parlamentarismo o el régimen semipresidencial posee mecanismos que operan como “fusibles” para la resolución de las crisis políticas graves. Pero también tiende a incrementar la capacidad de control sobre los actos de gobierno (véase recuadro 4.20).

Un argumento habitual cuando se evoca este tema es la dificultad de otorgar un papel más activo al Parlamento, cuando en muchas ocasiones existen déficits importantes en su funcionamiento actual. Se suele decir que este cambio implicaría buscar la solución en uno de los eslabones más débiles del sistema. Sin embargo, pese a los riesgos del abuso político de esta facultad, la necesidad de comparecer ante el Congreso de las principales autoridades del gobierno los obliga a demostrar de manera periódica que están en conocimiento detallado de las políticas que ejecutan, a defenderlas y a proponer rápidamente opciones alternas a situaciones nuevas que se evocan en el debate. Por lo tanto, es probable que la mayor exigencia mejore la selección y aptitudes de quienes ocupan las representaciones en el Estado, esto es, que un sistema parlamen-

RECUADRO 4.20

Sistemas presidenciales y decretismo

Sartori nota, al comparar los regímenes parlamentarios y presidencialistas, que aunque los gobiernos parlamentarios también pueden recurrir a los decretos, existe una diferencia importante en el uso de decretos en estos dos tipos de sistemas. En el contexto de sistemas parlamentarios, se exige que su

“gobierno por decreto” sea excepcional, que se justifique debido a su urgencia y además se le somete a rigurosas condiciones. En cambio, el decretismo, el gobierno por decreto por encima de los líderes del Congreso, es endémico y a menudo epidémico en América Latina.

FUENTE: Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 179.

tario incentive una mejor calidad, de los gobiernos y de los congresos. En todo caso, el tema, lejos de ser sólo una cuestión de análisis constitucional, debería ingresar al debate público. En él puede estar en juego un salto considerable en la calidad institucional de la República.

Mecanismos de control y rendición de cuentas

Las instituciones republicanas suponen la labor de agencias especializadas de control —contralorías, fiscalías y ministerios públicos— y el funcionamiento de mecanismos verticales, en la medida en que aquéllas pueden ser activadas por acción de los ciudadanos, como sucede con las denuncias presentadas por éstos ante los ministerios públicos o los defensores del pueblo (*ombudsman*). Además de ejercerse por esa vía indirecta, los mecanismos verticales de rendición de cuentas operan en forma directa cuando los ciudadanos, sus organizaciones y grupos de interés se movilizan con el fin de monitorear y fiscalizar el accionar de las instituciones estatales (véase recuadro 4.21).

Un tema particularmente grave tanto por su impacto sobre la opinión pública como por sus efectos sobre el funcionamiento del Estado es el de la corrupción. A pesar de que la medición de niveles de corrupción sigue siendo una materia cuestionada (en especial cuando se basa en indicadores referidos a percepciones de los individuos; véase recuadro 4.22), existe acuerdo acerca de que más allá de la forma en que se le mida, la corrupción es endémica en América Latina, aunque menor que en África, el Sudeste asiático y el sudeste de Europa.¹⁷

La corrupción es consecuencia de un sistema de controles ineficaces; la ineficacia del sistema de controles, por su parte, está atada al déficit republicano. Después de

¹⁷ D. M. Brinks, *From legal poverty to legal agency: Establishing the rule of law in Latin America*. Documento preparado para el proyecto, 2009.

todo, cuando una decisión del Poder Ejecutivo es controlada por el Parlamento o un gasto del Poder Ejecutivo es primero autorizado y luego controlado por el Parlamento, se evitan los manejos inadecuados o ilegales del gasto público, íntimamente vinculados con la cuestión de la corrupción. Por otra parte, más allá de la corrupción, los grupos poderosos tienen múltiples formas de arrinconar al Estado y, sin adecuados controles y rendición de cuentas, pueden destruir también la esencia del sistema republicano (véase recuadro 4.23).

Es necesario promover un debate, no ya sobre los males de la corrupción en sí, sino sobre los caminos no explorados hasta ahora para atacarla. Ha habido diversas experiencias, se crearon organismos de control, hay informes reiterados sobre los niveles de corrupción en los países. Pero la eficacia de las políticas implementadas ha sido por lo general escasa.

En ese debate debe tenerse en cuenta, como se dijo, que la forma republicana no sólo implica un sistema de controles entre los grandes poderes del Estado, sino que involucra también a organismos especializados de control y varios mecanismos de rendición de cuentas vertical, de tipo societal.

En relación con el control ciudadano de la acción estatal, cabe señalar que, en un plano general, ha quedado demostrado que para que la rendición de cuentas promo-

RECUADRO DE OPINIÓN 4.7

“En el Legislativo tomamos decisiones sobre el presupuesto sin conocer sus resultados, sus efectos y rendimientos, etc. Aunque nuestra función es la de aprobar el presupuesto no tenemos las herramientas para decidir.” (Diputada mexicana, 22/03/10; cita aproximada.)

“El Parlamento uruguayo es sin duda más débil que el Ejecutivo. Tiene el elemento de la interpelación, pero no tiene otros elementos de contralor que aparecen en otros regímenes, sobre todo en el mundo desarrollado. En materia presupuestaria no se puede aumentar el gasto, eliminar impuestos, si no es por iniciativa del Poder Ejecutivo. No tenemos ningún grado de contralor sobre la ejecución presupuestal.” (Senador de Uruguay 1, 9/12/09.)

“El artículo 12 de nuestra Constitución política del Estado dice clara y expresamente que Bolivia se basa en cuatro órganos del Estado: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. Y la independencia y coordinación de esos poderes es la base del gobierno y del Estado. Sin embargo, resulta que en el país sigue habiendo un solo poder: el Ejecutivo. [...] Se han dado al presidente de la República potestades

inexistentes en la Constitución política del Estado. [...] Quiero preguntarles si es democracia pisotear a las minorías [...]; si la acumulación de poder público y político en un solo órgano constituye un indicio de democracia.” (Diputada de Bolivia, 10/03/10.)

“Parte de la crisis de representatividad tiene que ver con la debilidad de los congresos en regímenes presidenciales muy fuertes. [...] Pero también sucede que los congresos siguen concebidos como instituciones del siglo XIX, no adaptadas al siglo XXI. [...] Los congresos quedan muy atrás de los cambios que se producen en la sociedad y ocurre que muchas leyes terminan dictándose cuando ya no sirven, cuando han quedado obsoletas o han sido reemplazadas por la propia sociedad. Los congresos tienen poca articulación de visiones de futuro [y] no están siendo la fuente del adelantamiento ni de la producción de reformas estructurales o sustantivas. [...] Los congresos deben retomar ese papel, que hace a su legitimidad y su capacidad de generación de liderazgo.” (Político y ex diputado de Chile, 27/04/10.)

RECUADRO 4.21

Tres tipos de rendición de cuentas

Guillermo O'Donnell ha distinguido varios tipos de *accountability*: “Uno de ellos es el vertical, que en un régimen democrático es ejercido por la ciudadanía por medio de elecciones que determinan quiénes van a ocupar temporalmente las posiciones de gobierno”. En cuanto al segundo, explica: “La *accountability* horizontal, que definí como la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van

desde el contralor rutinario hasta sanciones legales o *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otros funcionarios o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”. El tercer tipo “es el societal, que se pone en movimiento cuando algunos sectores sociales demandan que se anulen o castiguen decisiones estatales que consideran ilegales o severamente gravosas para sus intereses”.

FUENTE: Guillermo O'Donnell, “Hacia un Estado y para la democracia”, en PNUD, *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un estado de y para la democracia en América Latina*, Nueva York, 2008, p. 38.

RECUADRO 4.22

Indicadores de corrupción

En muchos sentidos, [los indicadores de corrupción y transparencia basados en las percepciones de individuos] nos indican me-

nos de lo que los números aparentemente “duros”, con sus cifras decimales, pueden sugerir.

FUENTE: Carmen Apaza y Michael Johnston, *Replanteo respecto de la transparencia: Participación de la sociedad civil, cambio de percepciones*. Documento preparado para el proyecto.

RECUADRO 4.23

Más allá de la corrupción

El Estado siempre tuvo que defenderse de la corrupción —la forma más antigua de violencia contra los derechos republicanos—, sin embargo, en los tiempos modernos hay otras y más sofisticadas formas de apoderarse de la cosa pública, muchas de ellas legales: impuestos y subsidios abusivos, remuneraciones desproporcionadas en relación con los servicios prestados al Estado, socorro a

bancos y a otras empresas para evitar su quiebra sin que los accionistas pierdan en consecuencia su propiedad, etcétera.

Para que el Estado además de capaz sea republicano es preciso que tenga instrumentos internos para defenderse de los intentos de apoderarse de individuos y organizaciones poderosas.

FUENTE: Luiz Carlos Bresser-Pereira, *El Estado necesario para la democracia posible en América Latina*. Documento preparado para el proyecto.

vida por ciudadanos sea efectiva es indispensable facilitar el acceso a la información, o la transparencia, de los actos y políticas públicas en sus etapas de formulación, implementación y aplicación. Esto permite que grupos de la sociedad civil lleven a cabo auditorías sociales sobre cuestiones diversas, desde el patrimonio de sus gobernantes hasta la provisión de servicios públicos y el desempeño de las escuelas (véase recuadro 4.24).

Según vimos en la sección sobre participación, los presupuestos participativos son también un mecanismo que tiene efectos de control ciudadano de la acción estatal.

Otra sugerencia concierne la importancia de pasar a una estrategia activa, por medio de la cual los gobiernos tomen la iniciativa de generar y publicitar información sobre sus actividades y su desempeño, invitando, además, a los ciudadanos a participar en el proceso de evaluación y la elaboración posterior de planes de acción. Lo que distingue a las políticas de transparencia activa es que crean un incentivo para que los funcionarios del Estado actúen contra la corrupción al reconocerse y recompensarse sus acciones positivas (véase recuadro 4.25).

Como se dijo al inicio de esta sección, las elecciones libres y limpias son indispensables para la democracia. Pero que una sociedad sea una democracia electoral no asegura que el gobierno refleje las preferencias de la mayoría de los ciudadanos. Sin un sistema republicano, con su sistema de balances y controles del poder público, el ejercicio del poder y las nuevas funciones que debe tener el Estado en esta etapa pueden volverse contra los espacios de libertad de los individuos y el ejercicio de sus derechos. Un Estado con poder pero con una república débil puede ser una seria limitación al desarrollo y ampliación de la ciudadanía.

Un nuevo Estado para la nueva democracia

Los ejes de las transformaciones. La reconstrucción de la estatalidad, es decir, de la capacidad y el poder del Estado para ejercer sus facultades, es condición necesaria para el funcionamiento de una democracia de ciudadanía. **Un Estado sin poder hace que la democracia pierda su capacidad de transformar los derechos en realidades.**

¿Los problemas de América Latina se deben a una presencia excesiva del Estado o a su retirada?

El desafío actual para la transformación del Estado no pasa por la disyuntiva de “más o menos Estado”. El objetivo es el desarrollo de un sector público con capacidad de planificación estratégica y de diseñar e implementar políticas efectivas de educación, salud, seguridad y de apoyo al crecimiento económico sostenible y al empleo. Los ejes de la renovación estatal son la profesionalización del servicio civil, la moderniza-

RECUADRO 4.24

Algunas experiencias de auditorías sociales

En Chile, durante más de diez años, al igual que el estado brasileño de Paraná, se han evaluado escuelas estudiando tanto los datos concretos respecto del desempeño como las evaluaciones de los ciudadanos. El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)

lleva a cabo evaluaciones mediante tarjetas de calificación en diversos países. El proyecto Cartas Compromiso de Argentina utiliza tarjetas de calificación de los ciudadanos para diversos servicios como parte de una estrategia general de generación de responsabilidad.

FUENTE: Carmen Apaza y Michael Johnston, *Replanteo respecto de la transparencia: Participación de la sociedad civil, cambio de percepciones*. Documento preparado para el proyecto.

RECUADRO 4.25

Indicadores y puntos de referencia para una transparencia activa

Desde el principio, haga que los gerentes de los organismos y los empleados públicos participen en el proceso de diseño de los indicadores y los puntos de referencia.

Comience con las adquisiciones: esas funciones son un punto principal para la corrupción en muchas sociedades y ofrecen grandes oportunidades de enviar importantes mensajes acerca de la transparencia activa. También pueden generar, relativamente rápido, eficiencias y beneficios presupuestarios que pueden medirse.

En primer lugar haga hincapié en unos pocos servicios y bienes básicos, cuya naturaleza y cuyos precios se conozcan y entiendan ampliamente.

Evite hacer hincapié en el desempeño de las “tablas de calificación” entre múltiples organismos. En cambio, haga hincapié en que las comparaciones más importantes son aquellas que se hacen con el mismo organismo a través del tiempo.

Recompense de manera agresiva y pública el desempeño bueno y mejorado; genere confianza entre los gerentes de los organismos y los empleados públicos.

Brinde garantías creíbles a los gerentes de los organismos, los sindicatos de empleados, los licitantes de contratos y los ciudadanos participantes, de que se protegerán las actividades de buena fe.

Garantice oportunidades, que no incluyan confrontación, para que los gerentes de los organismos rindan cuentas de los resultados “atípicos” en los indicadores.

Controle el proceso cuidadosamente y construya puntos de referencia amplios, para evitar “jugar” con los indicadores.

Haga hincapié en los valores positivos: integridad, responsabilidad, capacidad de respuesta: resista la tentación de que los datos se conviertan en otro índice de la corrupción.

A través del tiempo, agregue otros tipos de evidencia: encuestas de empleados públicos, operadores de pequeñas empresas, grupos de ciudadanos. Anime a los empleados públicos y a los gerentes de los organismos a proponer nuevos indicadores y puntos de referencia.

Publique los resultados de manera agresiva, incluyendo puntos positivos y constructivos siempre que sea posible.

Continúe realizando el esfuerzo: mantenga y expanda la recolección de datos, generando comparaciones a más largo plazo y puntos de referencia más amplios.

FUENTE: Carmen Apaza y Michael Johnston, *Replanteo respecto de la transparencia: Participación de la sociedad civil, cambio de percepciones*. Documento preparado para el proyecto.

ción de las organizaciones burocráticas y el fortalecimiento del poder político del Estado, para que los objetivos definidos en su mayoría por las sociedades puedan alcanzarse.

Estado y redistribución. Un desafío central de nuestras democracias es mejorar la distribución del ingreso en una región que posee el nivel de concentración más alto del mundo. A su vez, la concentración de riqueza deriva en concentración de poder. Ese poder es, a menudo, competitivo con el poder público encargado de ejecutar la voluntad expresada en las elecciones. En ese sentido, la inequitativa distribución del ingreso existente hace necesaria una redistribución de poder y un aumento de la autonomía estatal respecto a los poderes fácticos. El argumento reiterado de que el Estado no le sirve al ciudadano se explica, no sólo porque el Estado es débil o le falta capacidad (la razón técnica), sino también y fundamentalmente por una razón política: porque el Estado no responde a las mayorías, en parte porque la voluntad de la mayoría no se organiza alrededor de opciones sustantivas y en parte porque la voluntad de la mayoría es ignorada en el ejercicio del poder y porque el Estado es capturado por los poderes fácticos.

La dependencia de los poderes fácticos genera ruptura entre el Estado y el resto de la sociedad, aleja al Estado aún más del ciudadano. En cambio, si hay mejor representación el Estado tiene la capacidad de producir mayores cambios. La representación fortalece la autonomía estatal. La organización republicana la controla.

La insuficiente capacidad estatal para formular políticas públicas y la falta de poder político para la aplicación de políticas redistributivas representan algunos de los mayores obstáculos para la expansión de la ciudadanía social y la reducción de brechas de bienestar. Un caso típico se observa en la cuestión impositiva, que nos interesa aquí no tanto desde la óptica económica sino sobre todo desde la perspectiva política.

Poder, Estado y democracia en América Latina

No existe régimen democrático sin Estado y no existe democracia plena que no se funde en un Estado que inscriba derechos, que los garantice con sus instituciones y que asegure su provisión mediante sus intervenciones. Si el objetivo central de la democracia es mejorar el bienestar de la ciudadanía, articulando niveles crecientes de libertad e igualdad, el Estado es una pieza clave de la acción colectiva para lograrlo.

El debate sobre la construcción estatal debe ser integral, avanzando desde las visiones más conceptuales hasta los planos más operativos y concretos que sustentan las capacidades de acción estatal.

Para ejercer sus funciones esenciales, el Estado debe poseer potestades que ninguna otra organización o individuo de la misma sociedad pueden poseer. Si esta condi-

ción no se cumple, su capacidad para ordenar el poder de los particulares será escasa o nula. Si esto ocurre, la democracia carecerá de instrumentos para organizar el poder en el conjunto de la sociedad y enfrentará por lo tanto una imposibilidad sustantiva para cumplir su objetivo central.

Sin embargo, la historia muestra que aunque es una forma de organización social del poder que debería concretar la voluntad de la mayoría, la democracia tiende en muchos casos a generar políticas y actos de gobierno que benefician a las minorías. Esto sucede cuando el Estado no posee soberanía interior y el poder delegado en el gobierno se vuelve inoperante. Esta comprobación plantea una serie de cuestiones que deberían ser objeto de debate y entrar en la agenda política y las propuestas partidarias:

- ¿Qué pasa cuando, en una democracia, el Estado carece de poder?
- ¿En qué medida cuenta el Estado con el poder necesario para ejecutar el mandato electoral y ampliar la ciudadanía?
- ¿Cuáles son las consecuencias inmediatas de la “incapacidad del Estado para democratizar”, por ejemplo, en términos de la crisis de representación?
- ¿Cuáles son los efectos, en términos de sostenibilidad democrática, de que la soberanía popular sea delegada en un Estado que no tiene poder?
- En suma, ¿quiénes detentan el poder en la sociedad?
- ¿Cómo puede el Estado recuperar el poder necesario para democratizar?

Los temas asociados a la capacidad efectiva de acción estatal y el debate sobre poder y Estado están íntimamente relacionados. El Estado requiere mecanismos concretos, recursos y capacidad institucional para diseñar y poner en marcha políticas públicas de desarrollo humano, redistribución de la riqueza, combate a la pobreza y seguridad pública. Pero ello no es posible sin una amplia base de apoyo político y social.

Luego de la ola desestatizadora, hoy resulta difícil explicar que por exceso de Estado no se puedan cumplir los compromisos electorales. Por el contrario, **la falta de Estado es la que explica por qué poseemos la tasa de homicidios más alta del mundo, por qué el narco-crime domina territorios e influye sobre las decisiones públicas, por qué hay amplias zonas de nuestros territorios que están fuera del alcance de la ley; explica, en fin, que vivimos en muchos casos dentro de una democracia pobre porque poseemos un Estado pobre, limitado y dependiente, o porque cuando el Estado fue de mayor tamaño, no estuvo al servicio de los ciudadanos sino de los poderes fácticos. En muchos de nuestros países poseemos Estados que simplemente son incapaces de ejercer sus funciones y fallan además en su capacidad para representar a las mayorías y escapan a los controles republicanos.**

Estas cuestiones afectan la legitimidad y la eficacia de la democracia. Debilitan la noción de que la democracia es el mejor sistema de organización política y que su fun-

cionamiento asegura una progresiva expansión de la ciudadanía. **Si el poder no está en el Estado (para cumplir las funciones que la sociedad le ha delegado), la legitimidad de origen (la soberanía popular) y la legitimidad de finalidad (la ampliación de la ciudadanía) se ven fuertemente alteradas.**

En el estudio del PNUD (2004) sobre la democracia en América Latina se pueden leer los resultados de más de 240 entrevistas realizadas a dirigentes políticos y sociales de la región entre los que se incluyen 40 presidentes, vicepresidentes o personas que ocuparon esos puestos (véanse cuadro 4.2 y gráfica 4.4). Cuando se consultó sobre quién poseía el poder en sus países, las respuestas de los entrevistados coincidieron en mayor medida que en cualquier otro tema, al responder que “el poder no estaba en los electos”. Que el poder no se encuentra de manera central en el Estado no es, por lo tanto, un secreto: casi 80% de los propios actores que deben representar el poder delegado por el pueblo coinciden en afirmarlo. Sin embargo, estamos lejos de dar al tema la importancia que tiene.

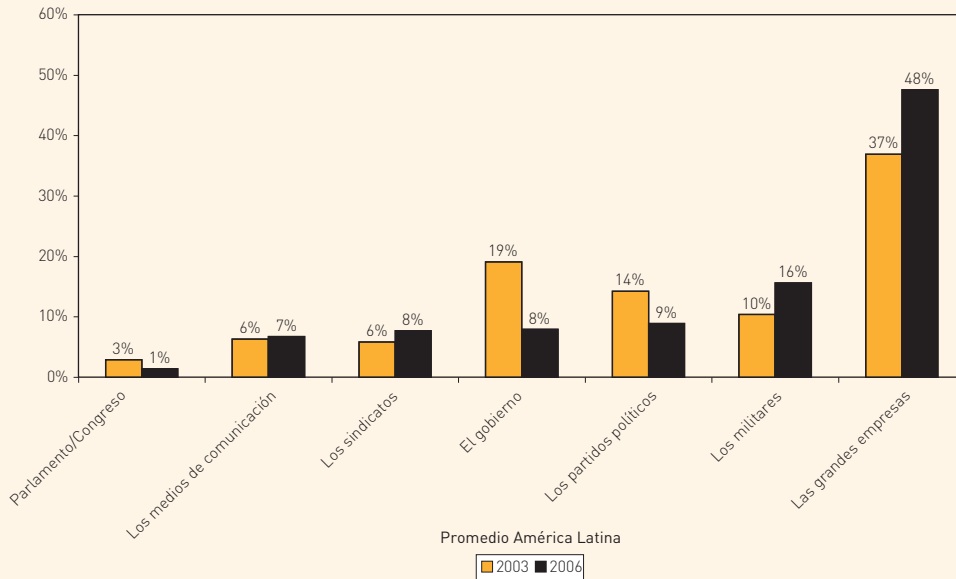
Desigualdad del ingreso, asimetría del poder político y deficiencia estatal tienen como secuelas crisis de representación y de gobernabilidad y baja calidad de la democracia. Tales crisis derivan en el incumplimiento de las promesas electorales, la comprobación por parte de la opinión pública de la incapacidad del gobierno de modificar la realidad, los fracasos en llevar adelante programas y reformas, la frustración de

Cuadro 4.2 ¿Quiénes ejercen poder en América Latina?

PODERES FÁCTICOS	CANTIDAD DE MENCIONES/ %
Grupos económicos/empresarios/sector financiero	150 (79.7%)
Medios de comunicación	122 (65.2%)
Iglesias	82 (43.8%)
Sindicatos	58 (31%)
Sector indígena	6 (3.2%)
Poderes ilegales: mafias, narcotráfico, guerrilla, paramilitares	48 (26%)
Organizaciones de la sociedad civil	24 (12.8%)
PODERES FORMALES	
Poder Ejecutivo	68 (36.4%)
Poder Legislativo	24 (12.8%)
Poder Judicial	16 (8.5%)
FUERZAS DE SEGURIDAD	
Fuerzas armadas	40 (21.4%)
Policía	5 (2.7%)
INSTITUCIONES Y LÍDERES POLÍTICOS	
Partidos políticos	56 (29.9%)
Políticos/operadores políticos/líderes políticos	13 (6.9%)
FACTORES EXTRATERRITORIALES	
Estados Unidos/la embajada estadounidense	43 (22.9%)

FUENTE: PNUD, 2004.

Gráfica 4.4 ¿Quién cree Ud. que tiene más poder en el país?
(2003-2006)



NOTA: Empleamos la pregunta A70305A del cuestionario de Latinobarómetro para el año 2003 (18637 respondientes): ¿Quién tiene más poder? ¿Quién cree Ud. que tiene más poder en (país)? Nombre hasta tres (primera mención). Empleamos la pregunta A70305A del cuestionario de Latinobarómetro para el año 2006 (19495 respondientes): ¿Quién tiene más poder? ¿Quién cree Ud. que tiene más poder en (país)? Nombre hasta tres (primera mención).

FUENTE: Elaboración propia con base en datos provenientes de Latinobarómetro 2003, 2006, <www.latinobarometro.org>. Promedio de América Latina.

las esperanzas de los electores, la sustitución de alianzas originales por nuevas alianzas que imponen cambios en los programas votados.

Desde el punto de vista de la democracia electoral, la cuestión también es relevante porque la desigualdad del poder limita el rango de opciones con que cuenta el ciudadano en el proceso electoral. Hay temas que los poderes fácticos excluyen de la agenda pública. Muchos de ellos son precisamente aquellos que abordan de manera directa al déficit de ciudadanía social. Son los debates prohibidos de América Latina, los debates sobre los orígenes de su pobreza y su desigualdad. La debilidad de lo público restringe el ámbito del debate, hace que determinados temas se marginen de la agenda, restringiendo el rango efectivo de opciones.

Es imperioso, en consecuencia, promover un debate sobre la cuestión del poder y el Estado en las democracias pobres y desiguales de América Latina, para impedir que se instale la peligrosa espiral que se realimenta de la desigualdad de poder, la debilidad estatal y “los incumplimientos de la democracia” que se expresan de diversas maneras:

- i) Los graves déficits de ciudadanía que afectan a América Latina, sobre todo en las esferas civil y social.
- ii) La concentración de ingresos más alta del mundo.
- iii) La traducción de la concentración de ingresos en una alta concentración de poder económico y social.

El desbalance de poder entre los miembros de una sociedad requiere, por lo tanto, de la capacidad regulatoria estatal. Lograr un razonable equilibrio no se producirá de

RECUADRO DE OPINIÓN 4.8

“Este país debe ser de ángeles, porque no ha habido un caso contra un político o un empresario durante los últimos once años. Toda la estructura tiende a la protección de estos elementos.” (Consultor mexicano, 22/03/10; cita aproximada.)

“No hay ningún mecanismo que controle la corrupción en todo sentido, desde el nombramiento de personas rechazadas en audiencias públicas, hasta el enriquecimiento casi instantáneo de muchas personas que ocupan cargos importantes.” (Representante de OSC de DDHH de Guatemala, 10/11/09.)

“La corrupción y la falta de transparencia y rendición de cuentas tiene consecuencias: cuando se hacen encuestas, la sociedad no cree en nada. Ello se refleja en la percepción que se tiene de los poderes del Estado.” (Representante de confederación sindical de Costa Rica, 17/11/09.)

“Debe fortalecerse la manera en que se controla a los tomadores de decisiones. Más allá de las elecciones, en un sistema democrático debe haber mecanismos institucionalizados para premiar o castigar a quienes toman decisiones en su nombre.” (Académico de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“Con [una buena ley de acceso a la información] ya no hay impunidad. Muchos funcionarios públicos cuando les piden información la tienen que dar y la han tenido que dar. Si no la dan por las buenas, la dan por las malas.” (Representante de OSC de R. Dominicana, 17/11/09.)

“La calidad de la información pública (suficiente, oportuna, accesible y veraz) es fundamental. La transparencia es fundamental para construir democracia, Estado de derecho y mercado y también para

derrotar al crimen organizado y el narcotráfico. Si se combate la corrupción y se lucha por la transparencia el crimen organizado no puede sobrevivir.” (Ministro del PE de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“[Es necesaria] una estrategia de manejo de la información mucho más amplia, que rebase los círculos académicos, los círculos de las instituciones académicas y centrales. [...] [Hay que] conectar estos mecanismos de construcción de datos con la deliberación ciudadana.” (Senador de Bolivia, 10/03/10.)

“[Se hablaba de acceso a la información sobre el proceso judicial] pero qué ocurría: se sistematizaba, se informatizaba y la mayoría de la población de Bolivia todavía no manejaba una computadora. [...] ¿Y cómo se socializaba? Con textos escritos, cuando la mayoría de nuestra población en esa época, antes del 2005, no leía ni escribía bien.” (Diputada de Bolivia 3, 10/03/10.)

“No basta con que la información sea pública sino que también tiene que ser accesible. Hay un círculo perverso entre financiación, corrupción, efectos sobre la gobernanza y limitaciones en términos del acceso a la información de los ciudadanos, los partidos minoritarios, la oposición, las OSC, para poder influir sobre las decisiones.” (Representante de ONG de transparencia en Colombia, 17/02/10; cita aproximada.)

“Hay una gran deslegitimación de las instituciones de la democracia producto de la corrupción y la impunidad.” (Representante de *think-tank* de Panamá, 16/11/09.)

RECUADRO DE OPINIÓN 4.9

“Necesitamos construir Estados fuertes; no grandes Estados sino Estados capaces de resolver nuestros problemas del día a día. Sin embargo, en vez de fortalecerse, los poderes del Estado se debilitan por delegación.” (Representante de organismo de desarrollo social del gobierno de El Salvador, 18/03/10; cita aproximada.)

“No basta decir que hay que construir un Estado con poder, sino que ese poder tiene que orientarse democráticamente. [...] Por Estado democrático entiendo un Estado con poder que debería tener por lo menos cinco características: legitimidad de origen, eficacia, capacidad financiera, independencia de los poderes fácticos y corporativos y legalidad. [...] Un Estado débil no puede ser plenamente democrático porque carece del poder suficiente para poder cumplir con sus funciones democráticas y entonces hay una

brecha entre conductas prescriptas, normativas y conductas reales.” (Académico de Guatemala 1, 10/11/09; cita resumida.)

“Un Estado débil quiere decir una ciudadanía cuya voluntad tiene poca capacidad de transformarse en acción.” (Académico de Uruguay, 9/12/09.)

“Buscamos un Estado ágil, atlético, musculoso; no un Estado lento, adiposo, prebendario, clientelista, corrupto. En términos médicos, a ese Estado hay que lipoaspirarlo, sacarle el exceso de grasa, volverlo seductor, elegante, atractivo, para que con menos gasto corriente y mayor inversión social pueda concretar en hechos y no en palabras nuestros compromisos electorales de trabajar a favor de los más pobres y los más marginados.” (Vicepresidente de Paraguay, 26/10/09.)

forma espontánea ni lo generarán las fuerzas del mercado. Además, la concentración de poder fuera del Estado afecta la capacidad de éste para regular el poder en la sociedad. El Estado llega en ocasiones a ser secuestrado por los poderes fácticos. Esto conduce a una peligrosa realimentación: la debilidad de poder produce debilidad estatal y ella, a su vez, amplía los desequilibrios de poder en la sociedad.

En esas condiciones, la capacidad de un sistema democrático para resolver los déficits civiles y sociales es escasa y, por ende, la crisis de representación se amplía y el apoyo popular disminuye por la pérdida de legitimidad del gobierno. Nos alejamos, cada vez más, de la idea de la democracia de ciudadanía posible que sirve de marco para nuestro análisis.

Por estos motivos, nuestros estudios sobre la sostenibilidad democrática deben asumir como una cuestión central el análisis del poder, su concentración y la pérdida de la capacidad estatal para democratizar.

Una consecuencia de aplicar esta perspectiva será mostrar los efectos limitados que suelen tener los programas de reforma estatal. Un ejemplo lo constituyen los esfuerzos, con frecuencia infructíferos, de reformas institucionales que no tienen en cuenta la debilidad sustantiva del Estado para ejecutar políticas. O, de manera más general, la idea de que el fortalecimiento técnico de las instituciones implica un Estado que funciona mejor. Un Estado sin poder no podrá contar con burocracias eficaces ni con instituciones aptas para la democracia. Este es el caso de las reformas en la administración

de justicia que intentan mejorar la eficacia de las burocracias judiciales, pero que no cuentan con un Estado con poder para aplicar las normas.

Otra consecuencia es que este análisis dará también una nueva perspectiva en términos de comprender la naturaleza de la crisis de representación. Como se ha indicado anteriormente, la desigualdad extrema de poder implica pérdida de capacidad estatal para expandir la ciudadanía. Esa pérdida está, en parte, en el origen de la crisis de representación. No sólo porque restringe el proceso democrático de opción ciudadana (control de la agenda), sino también porque limita la efectiva tramitación de las demandas sociales.

Dimensión, función y capacidad estatal

Las reformas económicas estructurales apostaron a un Estado con grados crecientes de desregulación de la economía e incluso con un papel subsidiario en muchas dimensiones del desarrollo social. No pocas veces confundieron, además, la reforma del Estado con el recorte del gasto público necesario para restablecer unas finanzas públicas sanas. En efecto, las condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales comenzaron al inicio de los años ochenta siendo estrictamente económicas, pero gradualmente se ampliaron a cuestiones de naturaleza extraeconómica, que terminaron por limitar las funciones y por deteriorar las estructuras y los recursos técnicos estatales. La idea dominante de que el achicamiento del Estado era una condición necesaria para el desarrollo e indispensable para resolver el problema de la deuda se instaló como un punto casi indiscutible de la agenda pública. La publicidad de la época exhibía en un

RECUADRO 4.26

La institucionalización del control social

Un dilema aún pendiente de resolución es cuánta institucionalización es requerida de manera que no se asfixie la autonomía social y, a la vez, no torne vulnerables la participación ciudadana en general y el control social en particular. Otro dilema asociado al anterior es cuánto de orgánico debe tener el control social, sobre todo habida cuenta de que la organización es un recurso escaso que, al ser privilegiado, puede contribuir a la “elitización” de la participación ciudadana.

La primera consideración al respecto es que la institucionalización del control social no depende de la mayor (o menor) cantidad de órganos, leyes ni

sistemas que se creen en torno a él. Esta dimensión es apenas parte del problema, aunque usualmente tendemos a confundirlo como “el problema”. La segunda consideración que cabe realizar es que el asunto de la institucionalización del control social no siempre es pertinente ya que existen manifestaciones del control social que no pueden ser reducidas al problema de su institucionalización a pesar de que pueden ser influidas por ella. En este último sentido hay que comenzar por hacer la distinción entre control social promovido desde el Estado y el que se desarrolla en forma espontánea desde la sociedad.

FUENTE: Nuria Cunill Grau, “La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual.” Trabajo preparado para el I Seminario Internacional Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales, Bogotá, Colombia, 12-13 de abril, 2007, pp. 12-13.

país latinoamericano este pensamiento con una consigna que inundaba los espacios públicos: “Achicar el Estado es agrandar la nación”.

La confianza excesiva en los mercados y la racionalización del gasto condujeron, de esta manera, a un Estado insuficiente para asegurar la democracia y, de forma paradójica, para apuntalar el funcionamiento de economías de mercado que conjugasen crecimiento con desarrollo humano e inclusión social. A los déficit históricos de estatalidad que padecían muchos países se unieron otros nuevos, que afectaron incluso a aquellos que más habían avanzado en el pasado en la construcción de instituciones estatales más desarrolladas.

En los últimos años estas carencias se hicieron cada vez más notorios y se ha hecho evidente un aumento de la función reguladora e incluso interventora del Estado. De hecho, nada ha incidido en hacer más evidente la necesidad de más Estado en el mundo entero que la crisis financiera global que se desató a fines de 2008. En América Latina este debate se inició, sin embargo, mucho antes de la crisis, con movimientos políticos y llamados de diverso origen para que el Estado reasumiera un conjunto de funciones que había perdido durante el periodo de reformas (véase recuadro 4.26).

La dicotomía Estado-mercado ha sido una fuente de polarización en América Latina ya que en nuestra región se han entendido como criterios excluyentes de organización

RECUADRO 4.27

Reconsideración del Estado mínimo

La confianza ilimitada en la capacidad del mercado para resolver todos los problemas no duró mucho. A mediados de la década de los noventa, se puso en evidencia el carácter desmesurado de ese optimismo y las mis-

mas instituciones que lo promovieron, en especial el Banco Mundial, empezaron a poner en tela de juicio sus propios postulados iniciales, en particular, el de las bondades del Estado mínimo.

FUENTE: Mauricio García Villegas, *Estado y reforma en América Latina*. Documento elaborado para el proyecto.

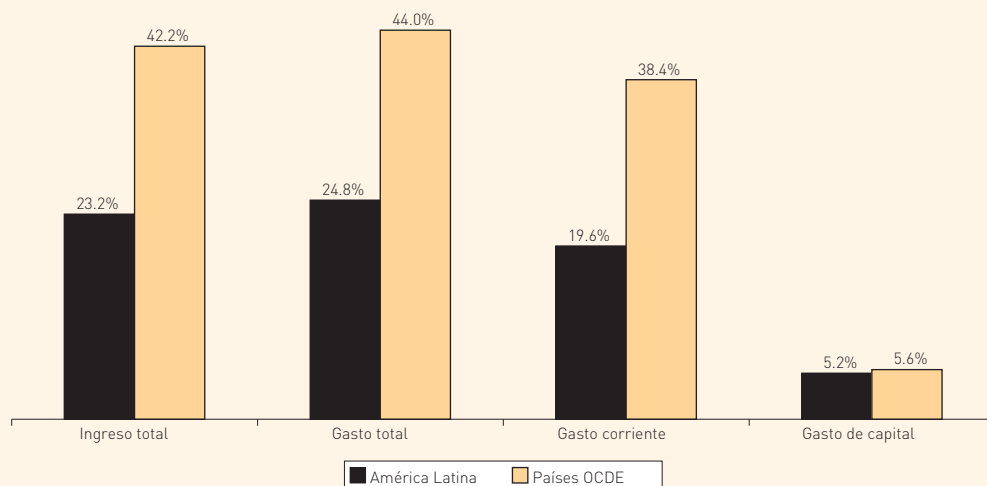
RECUADRO 4.28

Las condiciones de un Estado fuerte

Para que este Estado sea fuerte o capaz precisará, por un lado, contar con legitimidad ante la sociedad civil y la nación y por el

otro, sus finanzas deberán ser saludables y su administración, efectiva y eficiente.

FUENTE: Luiz Carlos Bresser-Pereira, *El Estado necesario para la democracia posible en América Latina*. Documento elaborado para el proyecto.

Gráfica 4.5 Ingresos gubernamentales América Latina vs. OCDE

FUENTES: Apoyado en datos provenientes de la CEPAL (Badecon) y de la OCDE, *Perspectivas económicas de América Latina*, 2009, capítulo II; *Perspectivas económicas de América Latina*, 2008, capítulo I.

social. El desafío actual del Estado latinoamericano no es, como tal, una cuestión de “más o menos Estado”. El problema radica, como se ha señalado, en la falta de capacidad y, como resultado, de legitimidad estatal. Si el objetivo político de la democracia es mejorar el bienestar, el Estado es el instrumento de acción colectiva para alcanzar esos objetivos. Se requiere, en otras palabras, un sector público y políticas públicas eficaces (véanse recuadros 4.27 y 4.28).

Las discusiones sobre el tamaño del aparato estatal (por ejemplo, el número de funcionarios o el monto del gasto público) y sobre qué funciones debe realizar y cuáles delegar al mercado deben ser objeto del debate político y la opción electoral.

Por tanto, para encarar este análisis, debemos distinguir tres aspectos que a menudo se han confundido: dimensiones, funciones y capacidades. Por las *dimensiones* nos referimos a la presencia cuantitativa del Estado en una sociedad como, por ejemplo, el porcentaje de gasto o ingreso sobre el PIB y el número de funcionarios. Desde este punto de vista, los niveles de gasto público de América Latina no parecen excesivos para los patrones internacionales (véase gráfica 4.5).

Sobre las *funciones* del Estado existen muchas tipologías. Una que puede servir de base para el debate es la que propone el Banco Mundial:¹⁸

¹⁸ Banco Mundial, 1997.

- *Básicas* (defensa, justicia y orden; salud pública; protección a los pobres; administración macroeconómica; protección de los derechos de propiedad).
- *Intermedias* (educación, medio ambiente, regulación de los monopolios, regulación financiera, seguridad social).
- *Activas* (política industrial; redistribución de la riqueza).

Sobre esta tipología, algunos analistas podrían sostener que las llamadas funciones intermedias también son básicas y que esta lista deja de lado otras esenciales (como las más amplias de regulación de los mercados, que van mucho más allá de los monopolios y las fallas de los mercados financieros); que la redistribución del ingreso es inseparable de la lucha contra la pobreza en países como los latinoamericanos y, por ende, una función básica del Estado; y que entre las activas se deberían incluir el fomento tecnológico y la creación de empresas públicas.

Finalmente, en *capacidades* incluimos:

- formulación de políticas públicas;
- capacidad burocrática para ejecutar las políticas públicas, y
- poder político para aplicarlas, sin excepciones.

Una burocracia más eficaz, instituciones adecuadas a los desafíos actuales, recuperación de las funciones y el poder efectivo del Estado para ejecutar sus decisiones no tienen una correlación directa con el tamaño del Estado. El tamaño excesivo del Estado puede perjudicar su funcionamiento y su capacidad para ejecutar la política que se pretende poner en práctica. Las preguntas pertinentes son qué debe hacer el Estado y con qué instrumentos debe contar. Después vendrá una discusión sobre la dotación de recursos humanos y el nivel de gasto necesario para lograrlo.

Por otro lado, mientras el Estado recupera funciones, poderes y capacidades instrumentales, no se debe ocultar que en algunos casos, a pesar de su desmantelamiento, ha ido ocupando espacios inapropiados (por ejemplo, en la producción de bienes y servicios). **Así, la contradicción que muestran algunos países es que, simultáneamente, falta y sobra Estado.**

Hay dos ámbitos en los cuales, sin duda, la retirada estatal ha afectado la democracia. El primero es la imposibilidad de llevar a cabo los compromisos electorales, dado el tamaño del gasto público. El segundo se expresa en la pérdida de bienes públicos, como la seguridad, que antes eran disfrutados en forma generalizada y que ahora son apropiados por agentes privados o muestran una deficiencia que afecta seriamente las condiciones de vida de los latinoamericanos.

Para el sociólogo estadounidense Charles Tilly, “con frecuencia, ha habido en la historia Estados débiles, pero hasta épocas recientes estos Estados raramente se han democratizado”.¹⁹ La conjunción de sistemas democráticos y Estados débi-

¹⁹ C. Tilly, 2007, p. 164.

les es, por lo tanto, una novedad en la historia. En América Latina muchos Estados democráticos débiles coexisten, además, con pobreza y alta desigualdad.

La combinación de estas situaciones —poco Estado para enfrentar los desafíos de la democratización, la pobreza y la desigualdad— engloba el gran desafío que enfrenta la democracia en la América Latina del siglo XXI.

Sin Estado la construcción de democracia de ciudadanía es ilusoria

Vivimos una época en la cual el recurso al golpe militar es excepcional y está universalmente condenado. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, las minorías que solían recurrir a él ya no buscan desplazar al equipo de gobierno del control del Estado, sino debilitar a éste para que no pueda ejecutar la voluntad mayoritaria ocupar y cooptar al gobierno que se halla a cargo del Estado. **De esta manera, sin dar golpes militares, los sectores minoritarios en América Latina han visto a menudo en este doble**

RECUADRO DE OPINIÓN 4.10

“En la década de los noventa se planteaba que la economía debía predominar sobre la política, porque el mercado y el sector privado estaban en condiciones de resolver todos los problemas económicos y sociales. La intervención del Estado tenía que ser mínima porque en el fondo todo lo que hacía el Estado era vicioso y todo lo que hacía el mercado era virtuoso. El mundo, por supuesto, es mucho más gris. [...] La crisis financiera internacional está mostrando la necesidad no sólo del Estado sino del predominio de la política sobre el mercado y el sector privado. La intervención del Estado es fundamental para expandir la ciudadanía, sobre todo los derechos sociales.” (Senador de Uruguay 1, 9/12/09.)

“No hubo discusión con los pueblos y sobre lo que los pueblos quieren. [...] Los gobiernos democráticamente electos abrazaron la posición del Estado gendarme, un Estado que dejara en libertad al mercado, sin que hubiera discusión sobre eso. El tamaño y el tipo de Estado deben depender a fin de cuentas de lo que quieran las sociedades.” (Representante de la Confederación Sindical de Costa Rica, 17/11/09.)

“Tenemos Estados que no son parte de la solución sino del problema. La tarea fundamental del Estado es tener una administración atinada de todos sus recursos, alineada a sus objetivos. [...] Parte del des-

encanto con la política y la democracia es consecuencia de la visión de un Estado que es más bien un estorbo. La gente hace su vida a pesar de que el Estado existe y le presenta obstáculos y no gracias a él. Los inmensos recursos que administra el Estado son fuente de grandes desperdicios. Muy poco realmente va a resolver los problemas; incluso en gran medida la forma en que se plantean las soluciones se corresponde poco con la realidad.” (Diputada mexicana, 22/03/10; cita aproximada.)

“Toda reforma del Estado tiene que plantearse teleológicamente. Es decir, para qué queremos el Estado y después decir cómo le queremos dar forma. [...] Hay funciones del Estado que son claras y de consenso de todo el mundo, empezando por la seguridad y la justicia. Pero ya los Estados desde hace bastante tiempo se hacen cargo de una base para la salud, la seguridad social, porque en los Estados modernos no está admitido que la gente se muera por la calle. Aunque no haya trabajado o no esté trabajando tiene derecho a la vida.” (Ministra del PE de Uruguay, 9/12/09.)

“Un Estado minusválido no puede darle sostenibilidad a la democracia. [...] Para gobernar la globalización se necesita más Estado y no menos Estado.” (Ex canciller colombiano; comentario escrito.)

juego de desarmar y ocupar el Estado una forma de licuar la decisión de las mayorías.

Si el Estado carece de las capacidades para cumplir las funciones que la sociedad le ha delegado, entonces la legitimidad de origen —la soberanía popular— como la legitimidad de finalidad —la ampliación de la ciudadanía— se ven fuertemente debilitadas.

La pérdida de la capacidad estatal fue, como vimos, el resultado de la combinación del anacronismo del viejo Estado latinoamericano con la visión sobre su reforma inaugurada a partir de los años ochenta. La idea que ha dominado las políticas públicas durante las últimas décadas ha sido, por lo tanto, que el achicamiento del Estado era

RECUADRO 4.29

La paradoja del poder

Un gobierno que es muy poderoso dentro del marco institucional puede no ser eficaz a la hora de aplicar sus políticas. Una gran concentración de poder res-

pecto del proceso de creación de políticas puede constituir demasiado poder para que las políticas sean eficaces.

FUENTE: Adam Przeworski, *Instituciones representativas, conflictos políticos y políticas públicas*. Documento elaborado para el proyecto.

RECUADRO 4.30

La renovación de la burocracia estatal y la necesidad de un servicio civil profesional

La burocracia estatal terminará convirtiéndose en un verdadero cementerio de proyectos políticos, con lo cual resultará cada vez más difícil reconstruirla de nuevo, a menos que algún gobierno consiga remover y renovar las viejas normas, dismantelar las antiguas estructuras y erradicar pautas culturales y patrones de comportamiento indeseables.

Es difícil suponer que un verdadero proceso de cambio en materia de servicio civil pueda comenzar sin establecer la obligatoriedad definitiva del concurso como única vía de incorporación al sector público. Un subsistema de concurso cierra automáticamente las vías de ingreso no basadas en este principio. A continuación, el siguiente cambio de reglas de juego debería corresponder a la evaluación

del desempeño, tecnología que vincula el pasado con el futuro de la gestión. En efecto, la evaluación permite establecer la contribución relativa de cada servidor público a la producción de bienes y servicios públicos (mirada al pasado), pero también ofrece información para evaluar déficit de capacitación, establecer perfiles de carrera y posibilidades de ascenso, considerar el otorgamiento de premios o aumentos salariales (mirada al futuro). Éste es posiblemente uno de los aspectos más complejos para elaborar, pero también para implementar tecnologías en materia de modernización de una carrera profesional. También lo es el establecimiento de nuevos escalafones o regímenes de personal, así como una profunda reforma de la estructura y composición de las remuneraciones.

FUENTE: Oscar Oszlak, *La profesionalización del servicio civil en América Latina. Impactos sobre el proceso de democratización*. Documento elaborado para el proyecto.

RECUADRO DE OPINIÓN 4.11

“La complejidad de la reforma del Estado es que quienes tienen que tomar las decisiones, por lo menos en República Dominicana, entienden que esas decisiones les perjudican políticamente. Entonces no las toman.” (Académico de R. Dominicana, 17/11/09.)

“Una ley de servicio civil nos ayudaría a romper algunos de los elementos que han prostituido el sistema funcional del Estado y es que yo llego a una diputación y tengo un grupo de gente a la que tengo que colocar y pasan a los listados de personal que hay que contratar como maestros, miembros de los ministerios, etc.” (Empresario y representante de fundación de Guatemala, 10/11/09.)

“¿Cómo lograr que el sector público tenga capacidad de planificación estratégica? En primer lugar, sobre recursos humanos entiendo que el sector público tiene que tener una ley de salarios. [...] Otra propuesta es crear la carrera administrativa y una escuela de formación administrativa. Para que cuando venga un cambio de gobierno el servidor público sienta que va a seguir en su

trabajo. Otro punto es eliminar el clientelismo. Acá las instituciones públicas están repletas de empleados [...] que no hacen nada, que no van a trabajar y ganan su salario.” (Representante de OSC de R. Dominicana, 17/11/09.)

“En nuestro país se ha concebido el tema del funcionario público con una amplitud que no tiene justificación. Durante muchos años fue la forma clientelística de conseguir votos. [...] Esos funcionarios que fueron nombrados desde hace muchísimos años hoy no son útiles para la función pública.” (Funcionaria del PE de Uruguay, 9/12/09.)

“La reforma del Estado que haga que eficientemente los funcionarios tengan que cumplir con sus obligaciones y sean sancionados efectivamente si no las cumplen, todavía tiene capítulos pendientes. En el Uruguay, la destitución de un funcionario público la tiene que aprobar el Senado de la República. [...] ¡Hay expedientes que llevan diez años!” (Senador de Uruguay 2, 9/12/09.)

una condición necesaria para el desarrollo económico e indispensable para restablecer unas finanzas públicas sanas.

En contraste con esa idea, se impone actualmente la visión de que la construcción estatal en el escenario de postransición debe centrarse en las capacidades que incrementen su eficiencia y su eficacia, es decir, en la profesionalización del servicio civil, en la modernización de las organizaciones burocráticas y en el fortalecimiento del poder político necesario para que las funciones y objetivos definidos por las sociedades no sean meras aspiraciones sino proyectos con posibilidades reales de aplicación.

Mientras que la eficacia se refiere al poder político del Estado y su adecuada organización (véase recuadro 4.29), tema ya abordado, la cuestión de la eficiencia contiene dos grandes temas: las capacidades de los funcionarios públicos para el diseño y la formulación de las políticas públicas y de las burocracias para poner en marcha y ejecutar los programas y los proyectos.

Las reformas de la administración pública requieren incrementar la eficiencia y la calidad del servicio público (véase recuadro 4.30). Con el creciente papel del sector público en las economías latinoamericanas, el imperativo de eficiencia es cada vez más necesario. La profesionalización del servicio civil es, en general, muy baja en la región.

Coexisten, más bien, formación profesional insuficiente, ausencia de meritocracia y un fuerte clientelismo.

En suma, nos enfrentamos en el tema del Estado con una condición necesaria del funcionamiento de la democracia y de su sostenibilidad. **Un Estado sin poder convierte a la democracia en un fenómeno cada vez más ajeno a los ciudadanos. Un Estado ineficiente malgasta los recursos públicos y no logra, más allá del poder con que cuenta el Estado, que las políticas públicas se ejecuten y aumenten el bienestar ciudadano.** La relevancia de estas dos cuestiones debería hacer que se recupere al Estado como uno de los centros de nuestro debate político. Las alternativas para resolver nuestros déficit en esta materia deberían, asimismo, convertirse en un eje de la competencia electoral.

BORRADOR
LEY MARCO PARLAMENTO LATINOAMERICANO
Como política para diseñar la Ley de Comunicación de los Países integrantes
MOTIVACIÓN

El Parlamento Latinoamericano, tiene entre sus objetivos: Defender la plena vigencia de la libertad, la justicia social, la independencia económica y el ejercicio de la democracia representativa y participativa, con estricto apego a los principios de la no intervención y de la libre autodeterminación de los pueblos; y, velar por el estricto respeto a los derechos humanos. Así como, en el marco de sus principios, la defensa de la democracia, la integración latinoamericana, la pluralidad política e ideológica como base de una comunidad latinoamericana democráticamente organizada, la igualdad jurídica de los Estados, la condena a la amenaza y al uso de la fuerza contra la independencia política, la integridad territorial, la solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales; y, la prevalencia de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los mismos.

Todos los derechos que tienen relación con la comunicación, como la libertad de expresión, comunicación, acceso a la información, a la libertad e igualdad y participación, se ubica como un factor preponderante para armar la semántica del concepto sobre lo que son los derechos humanos universales, y el logro de todo lo estipulado en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Es necesario el acceso a la comunicación y a estar bien informados de forma veraz, transparente y oportuna, para que América Latina y el Caribe viva y goce de libertad plena, en el que los medios de comunicación cumplan con su rol de manera fehaciente, cual es el de informar y el de potenciar la cultura de sus pueblos, para posicionarlos a nivel sub regional, regional, continental y mundial.

Los medios de información concentrados en pocas manos, ha generado monopolios que precautelan sus intereses y no los de la comunidad, han impedido que se forje una sociedad participativa, lo que se evidencia entre otras cosas en el estancamiento de las manifestaciones culturales de los pueblos.

Democratizar la Comunicación social, volviéndola inclusiva, al considerar a toda la sociedad sin distingo de raza, credo o religión, como poseedores de este derecho para difundir sus ideas, su acervo cultural y su cotidianidad, en sus propias lenguas y/o dialectos. En este contexto, incluir a todos los grupos sociales que históricamente han sido marginados: aquellos que se denominan Grupos de Atención Prioritaria.

Por lo tanto, los Estados miembros del Parlamento Latinoamericano y el Caribe PARLATINO:

CONSIDERANDO:

- Que la comunicación es un bien común que debe ser veraz, inalienable y transparente, para conocimiento de la opinión pública, con acceso a todos los ciudadanos, sin distinción de sexo, religión, ideología política o de cualquier otra índole;
- Que la comunicación es parte del derecho a la libertad de expresión consagrada en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Que la expresión de ideas y opiniones es una facultad inherente a la existencia misma del ser humano.
- Que la expresión de ideas y opiniones es una facultad inherente a la existencia misma del ser humano, que debe garantizar los derechos, entre otros: Libertad, igualdad e interculturalidad, de participación y como un elemento esencial los derechos de los comunicadores
- Que, la Declaración de Chapultepec suscrita en México en 1994, se fundamenta en el concepto de que “ninguna ley o acto de gobierno puede limitar la libertad de expresión o de prensa, sin importar el medio de que se trate”, así como en el principio de que no hay personas ni sociedades libres sin libertad de expresión y de prensa. El ejercicio de ésta no es una concesión de las autoridades; es un derecho inalienable del pueblo. Elementos fundamentales que debemos garantizar.
- Que en base al principio de integración latinoamericana, establecido en el Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano en su artículo No. 2, que reza: “Legislar por medio de una ley marco constituye un gran paso hacia la integración de los pueblos hermanos latinoamericanos”; y,
- Convencidos de que, la defensa del derecho a la comunicación esta ligada a la defensa de la democracia, principio permanente e inalterable del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano estipulado en su artículo No. 2 y consagrado en las Constituciones de los Estados miembros.

En uso de sus atribuciones, **expiden:**

EL PROYECTO DE LEY MARCO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE “SOBRE EL DERECHO AL LIBRE ACCESO A LA COMUNICACIÓN”

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente Ley Marco tiene por objeto determinar un marco jurídico general para garantizar el derecho de libre acceso a la Comunicación de los ciudadanos latinoamericanos, respetando los tratados internacionales suscritos por los países integrantes del Parlamento Latinoamericano y del Caribe y las Constituciones de los respectivos países miembros. Dicho marco servirá de base para la armonización de las

distintas leyes de comunicación vigentes en los países miembros, en pleno reconocimiento de la soberanía de cada País o para su creación en aquellos Países que no tienen y existe la voluntad política de formularla.

Artículo 2.- Finalidad

Esta Ley Marco tiene como finalidad, en concordancia con el inciso anterior, la democratización de la comunicación social y la apertura del espectro radioeléctrico para todos los ciudadanos, con énfasis en los grupos de atención prioritaria; y, gozar de su uso en igualdad de condiciones; y, en general garantizar los derechos a la comunicación.

Artículo 3.- Ámbito de la Ley

Las disposiciones de esta ley son vinculantes a todos los sectores públicos y privados de cada uno de los Estados. Los titulares del derecho al libre acceso a la comunicación son los ciudadanos.

Artículo 4.- Principios

1. Democratizar la comunicación y la información en los Países de Latinoamérica y el Caribe, como un derecho inalienable de los ciudadanos y ciudadanas de América Latina.
2. Transversalizar la participación ciudadana en los procesos de comunicación tanto de medios públicos como privados.
3. El principio de inclusión para que sean parte de los procesos de comunicación e información todos los ciudadanos y ciudadanas, en general y los grupos de atención prioritaria en particular.
4. La identidad de los pueblos de América Latina y el Caribe, debe ser fortalecida con la difusión preferente de las manifestaciones culturales propias de cada uno de ellos, en toda su diversidad, a través de los medios de comunicación.
5. Transparentar los procesos de comunicación e información, todos los medios de comunicación y difundir su Código Deontológico.
6. Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos

Artículo 5.- Obligaciones de los Estados Parte

- a) Los Estados deben asegurar en general el ejercicio de los derechos a la comunicación, la información y la libertad de expresión y fortalecer la participación ciudadana.
- b) Es deber de los Estados Parte del Parlamento Latinoamericano respetar, proteger y promover el derecho de libre acceso a la Comunicación.
- c) La aplicación del derecho al libre acceso a la comunicación es una política integral de carácter nacional que podrá derivar en un marco de políticas sectoriales y regionales. Es competencia exclusiva de cada Estado el fiscalizar, supervisar y evaluar el ejercicio de este derecho.

CAPITULO II

LA COMUNICACIÓN SOCIAL

Artículo 6.- La comunicación social

La Comunicación Social, es todo tipo de expresión retransmitida por un medio de comunicación; esta deberá contener mensajes transparentes y veraces a toda o una parte de la sociedad.

Artículo 7.- El espectro radioeléctrico

El espectro radioeléctrico debe ser entendido como un recurso natural limitado compuesto por el conjunto de ondas electromagnéticas que se propagan por el espacio sin necesidad de guía artificial; el cual, es de dominio público y es política de Estado regular e implementar su distribución entre los ciudadanos de forma democrática y equitativa, siendo inclusivo y participativo.

Artículo 8.- La difusión de la información

Difundir la información a los colectivos sociales y a la comunidad en general, aprovechando los diferentes medios, que incluye entre otros el Internet, con el fin de llegar al "País profundo", de cada una de las naciones conformantes del Parlamento Latinoamericano.

CAPITULO III

DE LA CULTURA

Artículo 9.- Valorización del patrimonio cultural.

Los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios servirán también de vehículo para el rescate del patrimonio cultural a través de enlaces y transmisiones dedicados a difundir la riqueza cultural de los países y su diversidad lingüística; así como, fortalecer y potenciar la producción de las bellas artes y la difusión de la Cultura ancestral en cada País, con el fin de rescatar su identidad.

Artículo 10.- Grupos étnicos y culturas autóctonas ancestrales

El Estado garantizará e implementará las medidas necesarias con el fin de democratizar el uso del espectro radioeléctrico, dando prioridad de uso a grupos étnicos, organizaciones comunitarias, y comunidades autóctonas para rescatar, fortalecer y difundir sus valores, sus saberes ancestrales, costumbres y tradiciones, realidades y opiniones en sus idiomas nativos; así como, promover el rescate de las lenguas autóctonas a través de la promoción de la literatura y tradiciones orales de sus pueblos aborígenes en los medios de comunicación colectiva.

Artículo 11.- Medios de comunicación comunitarios

El Estado facilitará en su ley interna la creación y/o el fortalecimiento de los medios de comunicación comunitarios. Dichos medios gozarán también del apoyo de los gobiernos locales, debiendo priorizar en su programación la retransmisión de sus particularidades.

CAPÍTULO IV

GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA

Artículo 12.- Inclusión de Grupos Humanos de Atención prioritaria

Los Estados Parte, en particular, adoptaran las medidas necesarias para mejorar las condiciones para el acceso y ejercicio de los derechos a la comunicación, de grupos humanos de atención prioritaria, como una forma de inclusión y participación.

Artículo 13.- Menores de edad

La información transmitida por cualquier medio de comunicación social y otros, deberá respetar en todo momento la integridad moral de los menores de edad, así como su protección integral. Es deber del Estado definir un marco regulatorio para su protección, adecuando y categorizando los horarios de transmisión audiovisual.

Artículo 14.- Tercera edad

El derecho a la honra e integridad del ser humano es un derecho fundamental consagrado en los textos internacionales y Constituciones nacionales. Por tal motivo, se evitará la difusión de mensajes audiovisuales o artículos de prensa que enfoquen al envejecimiento humano y a la tercera edad como algo negativo o peyorativo, desnaturalizando y denigrando a las personas de la tercera edad.

Artículo 15.- Personas con capacidades diferentes

Para que la información llegue a todos los y las ciudadanas con cobertura total, se debe:

- a) Difundir la información a través de los medios de comunicación, aplicando distintas formas y métodos, como el lenguaje de manos y la escritura Braille.
- b) Los medios de comunicación social deberán enfocar a las personas con capacidades diferentes de forma positiva. El Estado implementará medidas para la inclusión de las personas con capacidades diferentes, no solo como receptores sino también como actores de la comunicación.

CAPÍTULO V

MECANISMOS DE CONTROL

Artículo 16.- Órgano Supervisor

La Comunicación social constituye un servicio público, por ello los estados parte, -deberán crear un órgano de supervisión que vele por el cumplimiento de los postulados establecidos en la Ley, así como, para la dotación de este servicio y del goce del derecho a la información y comunicación, que tienen todos los ciudadanos, de lo cual es responsabilidad del Estado.

Artículo 17.- Misión del Órgano Supervisor

La misión del Órgano Supervisor es monitorear, advertir y promover el respeto de la Ley de Comunicación establecida por cada Estado en su legislación interna y del presente instrumento. Es competencia de cada Estado definir los mecanismos y procesos necesarios para dicho fin.

Artículo 18.- Estructura del Órgano Supervisor

El Estado definirá mediante la ley de la materia, la estructura y composición del Órgano Supervisor del cumplimiento a los derechos implícitos en la Comunicación. No obstante, en la composición de dicho Órgano, se procurará integrar a representantes de todos los sectores de la sociedad: expertos en comunicación, juristas, académicos y otros representantes de la sociedad civil, garantizando la participación de sus ciudadanos en forma democrática.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente Ley Marco, entrará en vigencia a partir de su aprobación por parte del Parlamento Latinoamericano y del Caribe, PARLATINO, para que sirva de insumo en la estructuración de la Ley de Comunicación de cada uno de los Países que lo conforman y que no la tienen; y/o, para fortalecer o complementar la Ley de Comunicación de los países conformantes que lo tengan.

BIBLIOGRAFÍA

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José). 22 de Noviembre 1969.

http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS. Organización de las Naciones Unidas. 10 de Diciembre 1948. <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

DE MORAES, Dênis. "Por qué la Ley de Medios de Argentina es referencia fundamental para América Latina". ALAI, América Latina en Movimiento. 25 de Enero 2013.

<http://alainet.org/active/61175>

GIAVEDONI, Darío. "Los medios en Bolivia: mapa y legislación de los medios de comunicación". La revista del CCC [en línea]. Mayo / Diciembre 2010, n° 9/10. [citado 2013-07-14]. Disponible en Internet: www.centrocultural.coop/revista/articulo/169/ ISSN 1851-3263.

LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL. República Argentina. 10 de Octubre 2009. <http://www.afsca.gob.ar/ley-de-servicios-de-comunicacion-audiovisual-26-522/>

LEY ORGÁNICA DE COMUNICACIÓN, República del Ecuador. 25 de Junio 2013. <http://www.telegrafo.com.ec/ley-de-comunicacion.html>

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. Organización de las Naciones Unidas. 16 de Diciembre 1966.

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

PROYECTO LEY SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL. República Oriental del Uruguay, Mayo 2013.

<http://diariolarepublica.net/wp-content/uploads/2013/05/Proyecto-Ley-de-Medios.pdf>

TRATADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO.

Parlamento Latinoamericano. 10 de Noviembre de 1987

<http://www.parlatino.org/documentos/doc/88.html>

ASAMBLEISTA: ARQ. OCTAVIO VILLACRESES PEÑA

COLABORACIÓN: ERNESTO SALINAS – FABIAN VEGA COBO

FECHA: JULIO 26 DE 2013

ACTUALIZACIÓN:

ASPECTOS JURÍDICOS: DR. FRANKLIN SAMANIEGO

FECHA: JULIO DE 2014



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503