

Origen de la normativa sobre armas de fuego en Argentina: análisis de sus causas y fundamentos¹

EDUARDO SALOMÓN BARCAT

Universidad de Morón

RESUMEN: Nuestro país desde sus orígenes protegió el uso individual de armas de fuego para defensa, solo vedado para ciertos ámbitos sensibles. Recién en el siglo XX, por episodios violentos de origen político y social se penalizó la tenencia de explosivos para atentados y catástrofes, y se dictaron decretos sobre armas de guerra por la importación de armas novedosas. En los años 50, se creó la primera ley nacional de armas debido a una política proactiva al uso individual de corte nacionalista. Posteriormente entre los años 60 y 70, a causa de atentados subversivos, los gobiernos militares afianzaron la regulación y la sanción de la temática. Durante los años 90, la inseguridad urbana incentivó la creación de nuevos delitos, como la tenencia y portación de armas, tendencia continuada por igual motivo en el nuevo milenio, sumada a la influencia convencional. El análisis histórico causal de las normas sobre armas expuso su cambio conceptual, de un elemento de protección vinculado con la defensa nacional, pasó a ser un objeto nocivo al ser humano e instrumento de la criminalidad.

PALABRAS CLAVE: arma de fuego, causas normativas, evolución.

ABSTRACT: Our country has protected, from its origins, the individual use of firearms for defense, only for and in certain sensitive areas. Around the twentieth century, violent episodes of political and social origin penalized the possession of explosives for attacks and catastrophes, and decrees were issued on weapons of war because of imports that were made of novelty weapons. In the 50s, due to a proactive policy to the

CASUS BELLI I (2020), 227-203

Recibido: 2/6/2020 - Aceptado: 18/7/2020

1 Artículo comentario de la tesis doctoral, E. Barcat, *Causas socio históricas y políticas en la evolución de la legislación de armas en Argentina*. (Doctorado en Ciencias Jurídicas. Universidad de Morón. 2018). Fecha de aprobación 11/5/19.

individual use of a nationalist court, the first national arms law was created. Subsequently between the 60s and 70s, because of subversive attacks, military governments strengthened the regulations and sanctions even further. During the 90's due to urban insecurity, the possession of weapons had become a recurring crime that carried through the new millennium. The historical analysis of the sanctions that were inflicted on weapons exposes their conceptual change, and how an element of protection that was linked to national defense, became an object harmful to the human being and an instrument of criminality.

KEYWORDS: firearm, normative causes, evolution.

1. Normas entre 1860 y 1910. Consolidación nacional y nuevas tecnologías en armamento

En nuestros inicios como país, durante el período de consolidación nacional iniciado a partir de la firma del Pacto de San José de Flores en 1859, los sucesivos gobiernos buscaron afianzar la organización nacional formalizando su régimen constitucional a través de la sanción de normas primordiales para el funcionamiento del Estado. Hasta ese momento, la temática sobre armas de fuego estaba limitada al ámbito de los edictos policiales.

Sin embargo, dentro de esa necesidad de consolidación normativa, en 1863 se creó la ley 49 sobre delitos de jurisdicción nacional, cuyo artículo 35 sancionaba con multa de 20 a 100 pesos fuertes a quien se presentare armado en los comicios públicos o penetrase armado en un colegio electoral para los nombramientos de empleados nacionales, lo que resultó el primer antecedente normativo temático de naturaleza punitiva emparentable a la tenencia ilegal de armas.

Luego, con la sanción del primer Código Penal de la Nación (Ley 1920/1887), se castigó la tenencia de armas o explosivos para causar incendios, explosiones o inundaciones, norma modificada luego con la ley 4189/1903 en sus artículos 208.º a 212.º que incrementaban la pena de 5 (cinco) a 20 (veinte) años de penitenciaría a quien causare incendio, explosión e inundación si causare peligro común o muerte con variantes por daños en lugares públicos.

Conforme se ve, la búsqueda de un status jurídico de consolidación nacional expuso una regulación limitada en lo que a explosivos y armas respecta. Solo trató supuestos específicos vinculados a estados de peligro en escenarios determinados, como el caso de llevar armas en actos públicos o delitos contra el orden público cometidos por explosiones, o algún peligro común.

No obstante, el inicio del siglo XX trajo novedades que causarían un impulso regulatorio sobre el tema. El contexto histórico mundial de preguerra, influenciado

por el desarrollo industrial, conformó un ambiente propicio para la fabricación de nuevas armas de guerra con alta automaticidad, gran volumen y poder de fuego en el disparo. Ante el ingreso de dicho armamento al país en 1908, el presidente José Figueroa Alcorta, dentro del marco del artículo 48 de la Ley Nacional de Aduanas N.º 810/1876, conocida como “Ordenanzas de Aduana”, dictó el Decreto sobre Introducción y comercio de armas y municiones de guerra publicado en el Boletín Militar del Ejército Argentino N.º 55.

Su texto reconocía la necesidad de categorizar la forma y condiciones en que se debía permitir la entrada y comercio de armas y municiones de guerra, consideradas como tales, aquellas de accionamiento simple, a repetición o automáticas, y sus municiones, con calibre superior a 5 mm, destinadas a emplearse con cartuchos a bala. Así, la tecnología proyectada en armamento y munición desconocida en nuestro país fue la causa cultural en materia regulatoria.

2. Normas vigentes entre 1910 y 1950. Transformaciones sociales y atentados terroristas. Definición regulatoria en materia de armas

Ya en la primera década del siglo, Argentina presentaba idearios y caracteres acordes con los países contemporáneos a nivel mundial: predominio de la modernidad, industrialización de las grandes potencias hegemónicas (EE. UU. y Gran Bretaña) y uniformidad de los regímenes políticos dentro de un contexto internacional de libre comercio económico, cuyo rol económico era el de país agroexportador.

En ese período, la Argentina recibió inversiones y mano de obra extranjera de predominio europeo, lo que incrementó las políticas inmigratorias existentes. Esto trajo consigo un aumento poblacional significativo, antagónico y cuestionador de la clásica élite de corte conservador. Las nuevas fuerzas sociales se volcaron a otros sectores políticos incipientes, afines al socialismo, que predominaban en el movimiento obrero, que reclamaba mejoras sociales a través de sociedades de resistencia y sindicatos, y editaba publicaciones críticas al gobierno y organizaba huelgas. Algunos sectores extremistas, como el anarquismo proveniente de Europa, causaron violentos ataques terroristas que fueron la causa de la Ley de Defensa Social N.º 7029/1910, que reguló la admisión y expulsión de extranjeros, la reglamentación de asociaciones o reuniones públicas destinadas a la preparación, instigación o incitación a cometer delitos y la sanción de delitos característicos del anarquismo.

La norma sería muy criticada años después, en oportunidad de adecuar y ordenar las normas penales existentes durante la sanción de la Ley 1117/1921, refor-

matoria del Código Penal de la Nación, por alterar el sistema jurídico punitivo de la época. Así surge del informe presentado por la Comisión de la Cámara de Diputados (1921, p. 289):

La Ley 7029 sancionada en circunstancias especiales, trastornó los principios fundamentales consagrados en nuestra legislación penal, implantó normas jurisdiccionales violatorias de la constitución, creó reglas procesales impracticables y finalmente desvirtuó el sistema vigente sobre participación criminal introduciendo una verdadera confusión en el criterio jurídico de esta época.

El Código Penal de 1921 unificó las normas existentes y fue enriquecido con la experiencia surgida de la aplicación jurisprudencial. Sobre el tema estableció el artículo 212 del proyecto de 1917, que sancionaba con pena de prisión de seis meses a tres años para quien fabricare, vendiere, transportare o conservare explosivos, sin permiso de la autoridad.

También en materia registral, estas décadas presentaron el dictado de varios decretos presidenciales vinculados con las armas de guerra que fueron publicados en el Boletín Militar del Ejército Argentino, actualmente disponibles en la Biblioteca del Ejército Gral. Dr. Benjamín Victorica. Estos reglamentos ampliaron y complementaron la categorización, organización administrativa y la aplicación operatoria de dichos elementos como antecedentes más cercanos al marco normativo creado con posterioridad.

Entre los más significativos, se destacaron los decretos 801 y 849 de 1914, que regulaban la importación y almacenaje de armas, municiones y pertrechos de guerra, cuyos considerandos exponían la importancia de la temática para la población civil, por resultar “complemento indispensable para la instrucción militar”, y el Decreto 9765 de 1932, (publicado en la edición N.º 3164 del Boletín Militar) que reconoció la novedosa tecnología en su poder vulnerante y cadencia de disparo, como motivador de la actualización reglamentaria.²

No obstante, los decretos más importantes por su completitud y trascendencia –vigentes hasta la sanción de la primera Ley nacional de armas N.º 13945/50 e incluso después de esta– fueron los N.º 89159/36 y N.º 102082/36, publicados en la edición N.º 3164 del Boletín Militar. Dichas normas, tomaron la experiencia precedente, destacaron la necesidad de una actualización regulatoria y reconocieron: “... el acrecentamiento de hechos delictivos cometidos con armas de gran poder de fuego y de accionamiento de repetición automáticos...”, argumento criminológico novedoso, solo contemplado en las normas de carácter penal sancionadas hasta ese momento.

2 “... que la práctica aconseja asegurar mejor la vida de la población, expuesta continuamente a la acción de sorpresa que permiten las modernas armas de repetición automáticas, y el gran efecto de detención que provoca el calibre de sus proyectiles” (Considerandos del Decreto 9765/1932).

Con ellas, se actualizó el nomenclador de armas de guerra existentes para uso ciudadano, se limitó su ingreso solo al puerto de la Capital, como medida política de control, y se organizó el sistema de registración usuaria con mayores requisitos.

| LISTADO ARMAS PERMITIDAS TIRO NO AUTOMÁTICO DECRETO 102082/37 |
|--|
| Los fusiles de caza de uno o dos cañones, de ánima lisa, que solo disparen cartuchos con perdigones |
| Los fusiles de caza de dos cañones, uno liso y otro rayado, calibre hasta 6 mm |
| Los fusiles de caza de tres cañones, dos lisos y uno rayado, calibre hasta 6 mm |
| Las carabinas con ánima rayada, calibre hasta 6 mm inclusive, siempre que su peso no exceda de 2500 gramos |
| Los revólveres y pistolas hasta un calibre de 22 (5.588 mm) inclusive |
| Todos los fusiles de avancarga |
| Las armas de retrocarga de modelos anteriores al año 1870 |
| Las armas que se conservan con un valor histórico o artístico, previa inutilización para el tiro efectuada por autoridad competente si su fabricación es posterior al año 1870 |
| Todas las armas que solo usan cápsulas o detonadores y que por cambio de piezas o modificación apropiadas no puedan ser adaptadas al tiro con proyectiles |
| Todas las pistolas llamadas “de iluminación” |
| Todas las armas de funcionamiento a aire comprimido de un calibre no mayor a 7 mm |

En síntesis, entre 1910 y 1950, el itinerario normativo de las armas de fuego se originó por motivos diversos: incidencia de una conflictiva política y social denotada por el auge de la anarquía como movimiento terrorista de la época que propugnaba la eliminación de los gobiernos de modo violento con atentados de connotación pública

con la utilización de artefactos explosivos; necesidad de ordenar la codificación penal dispersa; avances tecnológicos, la práctica del tiro como complemento de instrucción militar y el incremento de hechos delictivos con armas de mayor poder de fuego.

3. Leyes y decretos entre 1950 y 1970. Desarrollo industrial, seguridad nacional y marco normativo específico

Estas décadas fueron significativas para el desarrollo de la normativa argentina en armas de fuego, y se destacaron tanto en su consolidación jurídica, como también como elemento de interés para la política de Estado en apogeo durante la época.

Desde finales de la década del 30, nuestro país modificó su economía de un modelo agroexportador a otro productivo industrial, por diversos factores como bloqueo de importaciones por la contienda mundial, desplazamientos migratorios del campo a las grandes urbes con mano de obra técnica y una tendencia ideológica de raigambre nacionalista con fuerte arraigo en las Fuerzas Armadas.

Cataruzza (2012: 159) refirió que la coyuntura cambió a partir de 1934, oportunidad en que las industrias sustitutivas se instalaron en las ciudades y demandaron mano de obra aportada por quienes migraban del campo o de ciudades pequeñas a los grandes conglomerados urbanos. Esto se incrementó de tal manera que, al fin de la segunda guerra mundial, la industria argentina tenía una participación en el producto bruto interno superior a la del sector agropecuario, fabricándose neumáticos, químicos, pinturas, productos eléctricos para el hogar y textiles, entre otros. Agregó dicho autor (2012: 150), que en ese contexto se gestó una ideología “nacionalista de profesión” a través de posiciones elitistas, conservadoras y tradicionalistas, que luego en los años treinta comenzó a inclinarse hacia la cuestión social, movilización de masas y difusión de argumentos antiimperialistas contra los países de predominio anglosajón. Fue dentro de este contexto de cohesión entre nacionalismo, industrialización y Fuerzas Armadas, que se crearon las normas sobre armas de la época, en un escenario impregnado bajo el ideario de la doctrina de defensa nacional.

La creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares fue un claro ejemplo de ese ideario. Bajo la Ley 12709/41, se creó dicho ente estatal autárquico dependiente del Ministerio de Guerra como una entidad proactiva en industrialización de armamento, con capacidad para actuar pública y privadamente, de acuerdo con lo que establecen las leyes generales de la Nación (art. 1.º). Su artículo 3.º establecía facultades y funciones por las cuales podía realizar estudios, investigaciones y estadísticas conducentes al conocimiento de las posibilidades industriales del país relacionadas con la producción de materiales y elementos de guerra y con la preparación de la

movilización industrial correspondiente, elaborar materiales y elementos de guerra, y realizar exploraciones y explotaciones tendientes a la obtención de cobre, hierro, manganeso, wolframio, aluminio, berilio y demás materias necesarias para la fabricación de materiales de guerra, entre otras funciones.

Pero sin duda, el esquema regulatorio más relevante fue la creación de la Ley 13945/50, que estableció el primer régimen de tenencia y comercio de armas y explosivos, que fue la primera ley nacional de armas del país creada durante el gobierno de Juan Domingo Perón.³ La nota de elevación del proyecto refería que la temática era significativa para la seguridad pública y la defensa interna de la Nación, y agregaba que el tema carecía de un estatuto legal de naturaleza orgánica, técnica e integral, con un atraso frente a otros países de rigurosa legislación. Esta carencia, "... originaba una situación de desamparo en beneficio de los malvivientes, conclusión confirmada años después, por los frecuentes homicidios alevosos de abnegados representantes de la autoridad, caídos en desigual lucha con profesionales del delito que empuñaban poderosas armas..."; se agregaba, además, que eran de interés político aquellas "... maniobras de los fabricantes de armas durante la época posterior a la primera guerra mundial los cuales como la legislación cerrada para sus armas numerosos mercados de Europa y América del Norte, la introducían en otros países". (Nota de elevación al proyecto. Honorable Cámara de Diputados, 1950: 1952/1953), pero principalmente contemplaba "... la posibilidad de que se presente el problema de un armamentismo colectivo dirigido y organizado para atentar contra la libertad, formar 'quintas columnas' y prepararse para el instante de sabotear, perturbar y minar en el momento oportuno el frente interno de la defensa nacional, entendiendo esa preocupación como común a los gobiernos suscriptores del Acta de Chapultepec de 1945" (Nota de elevación al proyecto. Honorable Cámara de Diputados, 1950: 1952/1953).⁴

La norma aplicaba la jurisdicción nacional a las armas de guerra, pólvoras, explosivos y afines y el comercio interjurisdiccional de las armas de uso civil, mientras que era competencia local de las provincias, territorios nacionales y la Capital Federal,

3 Habré de destacar que el debate de la norma presentó un detalle de interés político que se repetiría a través del tiempo en cada tratamiento parlamentario de leyes vinculadas a la regulación y penalización de armas de fuego, y que rivalizó entre dos posturas antagónicas. Sin importar su color político, cada fuerza variaba su argumentación en tanto estuvieran detentando el poder o no. Vale decir, el partido gobernante que propugnaba el endurecimiento de la penalidad en la detención de armas lo haría argumentando la existencia de delitos cometidos con intención desestabilizadora, mientras que la oposición siempre refutaría que la normativa propuesta era creada para incrementar el poder del gobierno en su perjuicio. Y este debate siempre invertiría sus roles según fuere gobierno o no.

4 Dicha referencia convencional de la época, conformó un pacto internacional establecido entre los países americanos a modo de asistencia recíproca contra agresiones extracontinentales bajo la Doctrina Monroe estadounidense, con el fin de utilizarla en la Guerra Fría contra el avance comunista.

la operatoria de armas de uso civil, no obstante, hallarse condicionada a aspectos de orden público hogaño de la época. Conforme surge en el debate parlamentario de la norma, "... el carácter substancialmente local que el proyecto reconocía en este aspecto de las armas y demás materiales de uso civil, quedaba supeditado a la competencia concurrente del Ministerio de Defensa Nacional y las instituciones fundamentales para la inspección que entendieren necesaria a través del registro de armerías y el permiso de tenencia..." (Diputado Álvarez Pereyra, Honorable Cámara de Diputados.1950: 1050). Agregó después el legislador, que tal postura era acorde al concepto de guerra total incorporado por la ley 13234 vinculada a la organización de la Nación para tiempo de guerra, dentro de la cual, la población civil no movilizada por las Fuerzas Armadas podía serlo para la defensa civil, entendiéndose como tal a la organización defensiva de la población por sus propios medios dentro del plan general de defensa nacional por medio de su armamento particular contabilizado por el Estado.

Finalmente, modificó el artículo 212 del Código Penal con el nuevo delito de tenencia ilegal de arma de fuego de uso civil, primer antecedente del actual vigente, figura penal criticada duramente por su condición polémica entre la postura que sostiene la penalización de la tenencia de todas las armas y su opuesta vinculada a su uso en tanto ejercicio del derecho de defensa personal.

La solidez legislativa de la norma contrastó con su reglamentación posterior, ya que salvo el decreto N.º 26028/51 que reguló el tratamiento de explosivos, pólvoras y afines, la carencia de otros reglamentos permitió la ultraactividad del decreto 89159/36, el cual estaría en vigencia hasta la década del 60.

4. Nuevos paradigmas

Tras finalizar la llamada "Revolución Libertadora", que puso fin al gobierno de Juan Domingo Perón, se fue produciendo un cambio ideológico en la concepción de riesgos y peligros para la seguridad del Estado.

De esta forma, del ideario de "nación en armas" sostenido bajo el esquema de la teoría de defensa nacional en el marco del peronismo, se fue mutando a la doctrina de la seguridad nacional, donde el Estado era considerado integrante de un bloque de países ideológicamente unificados en contra de un enemigo común. Por ello, a partir de 1955, los gobiernos argentinos posteriores aceptaron la integración de las Fuerzas Armadas dentro de los dispositivos internacionales de defensa creados por los EE. UU. tendientes a identificar las hipótesis de conflicto generadas por enemigos internos, concentrando su actividad en el control y vigilancia de las actividades políticas ciudadanas e identificando y reprimiendo las manifestaciones políticas "subversivas".

Este esquema estratégico de doctrina internacional sería continuado por el desarrollismo de Arturo Frondizi de 1958 a 1963 a través del denominado Plan CONINTES, (significado de la sigla “CONmoción INTerna del Estado”), programa por el cual las Fuerzas Armadas y de seguridad se ponían a disposición de la represión interna, y se permitía la militarización de los grandes centros urbanos, allanamientos y detenciones de líderes opositores, dentro de un marco de atentados armados y episodios de violencia urbana calificados por el mismo gobierno como terroristas e integrativos de un plan de eventual amenaza insurreccional, bajo un crítico marco opositor que tildó de autoritaria y persecutoria dicha política.

Por este plan de gobierno, se modificó el Código Penal con la ley 15276/60, que incrementó las penas de los artículos 211 y 212 (según ley 11179/21) para quien “introdujera al país, exportare fabricare, transportare, vendiere, transmitiere a cualquier título, empleare o tuviere en su poder explosivos, agresivos químicos o materias afines, sustancias o instrumentos destinados a su fabricación, armas, municiones, elementos nucleares y demás materiales considerados de guerra”, (con la introducción del el término “armas” individualmente considerado, a distinción de sus predecesores solo referidos a la expresión “explosivos” existente hasta esa época); y también se sancionó la Ley 15293 denominada de “Emergencia para la represión de actividades terroristas”, que en sus artículos 8.º y 9.º penalizaba a quien introdujere, exportare, fabricare, transportare, vendiere, transmitiere por cualquier otro título, empleare o tuviere en su poder explosivos, agresivos químicos, armas, municiones, elementos nucleares y demás materiales considerados de guerra y de uso civil.⁵

Esta política causó un vacío de poder progresivo al gobierno, quien cada vez se fue aislando más de los demás actores políticos y sociales con dificultosa gobernabilidad, y al que le sucedió en las elecciones de 1963 el radical Arturo Illia, quien en 1966 fue depuesto por la denominada “Revolución Argentina” encabezada por la Junta de Comandantes de las Fuerzas Armadas, que designó como presidente al General Juan Carlos Onganía. Dicho gobierno militar instauró los denominados Estatuto y Acta de la Revolución Argentina, documentos que fijaban en sus funciones y objetivos exponentes claros del ideario estratégico de la época. Por imperio de ellos, se modificó el Código Penal, que incorporó la figura autónoma de la tenencia ilegal de arma de guerra en el artículo 189 bis con penalidad de tres meses a tres años (Decreto Ley 17567/67).

5 En materia reglamentaria, también se dictó el decreto 3189/60, que reguló la Ley 13945/50, creado por la necesidad de establecer las categorías técnicas vinculadas a las armas de fuego, clasificadas en sus propiedades específicas y distinguidas en tanto de guerra o de uso civil.

Este contexto de facto, si bien al principio contó con amplio apoyo de los diversos sectores, progresivamente comenzó a distanciarse de los demás actores sociales, sufriendo movilizaciones y protestas que la izquierda y el peronismo motorizaban, como el denominado “Cordobazo”, ocurrido en mayo de 1969, de una importancia tal que derivó posteriormente en la salida de Onganía, ocurrida tiempo después.

5. Normativa entre los años 70 y los años 90. Gobiernos militares, constitucionales y ataques subversivos

Durante los gobiernos militares sucesivos, a excepción del intermedio constitucional entre 1973 y 1976, se intensificó la normativa sobre armas de fuego. Luego de la renuncia de Onganía el 8 de junio de 1970, la Junta de Comandantes designó presidente a Roberto Levingston, quien no pudo mejorar las condiciones del país, y que fue sucedido por Alejandro Lanusse el 23 de marzo de 1971. A pesar de propender al logro de una política de normalización institucional, su gobierno se desarrolló en un marco de actividades de guerrilla nucleadas a través de organizaciones de la izquierda peronista como Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo, por lo que se buscó intensificar su represión.

Por ello, las normas creadas en este segmento se originaron por los episodios violentos de causalidad ideológico-políticas y por la valoración de las armas de fuego como un elemento esencial en el contexto de seguridad nacional. Fue bajo este escenario de atentados subversivos y de guerrilla que se dictaron los Decretos N.º 8172/72 y N.º 3610/73, referidos a la autorización de portación de armas portátiles en todo el territorio del país por parte de personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y la aprobación de normas para custodia de armas y municiones por parte de las Fuerzas Armadas, de Seguridad y Civiles; al igual que el Decreto 2625/73 (a la fecha vigente) regulatorio del transporte de caudales para entidades financieras, en tanto objetivo natural de financiamiento para los grupos subversivos, o el propio 20010/72, modificatorio de la 12709, que autorizó la instalación y funcionamiento en el país de fábricas de armas bajo la aceptación del Poder Ejecutivo previo dictamen del Ministerio de Defensa, lo que incrementó el espectro de control del Estado en ese sector productivo estratégico.

Pero sin duda, la norma más relevante fue el Decreto Ley 20429/73, regulatoria de armas y explosivos actualmente vigente. No obstante, sustituir la 13945/50, fue su principal referente, pues buscaba adecuar y optimizar el tratamiento de la temática, además de considerar las armas como elemento esencial en el esquema de seguridad nacional. Ya en el gobierno constitucional de Cámpora, se dictó el Decreto N.º 4693/73, reglamento parcial de la Ley 20429 con relación a las armas de fuego y de lanzamiento a mano por cualquier dispositivo, agresivos químicos de toda naturaleza y demás materiales clasificados como armas de guerra y armas, municiones y demás materiales de uso civil.

Esta norma se destacó por definir especificaciones técnicas más óptimas y completas que las de sus predecesoras 3189/60 y 8172/72, y por un dato curioso en su proceso de sanción, ya que no obstante corresponder su creación al gobierno militar saliente, fue publicada en el gobierno constitucional entrante, lo que convalidó el esquema normativo realizado por el gobierno militar.

La actividad normativa de armas continuó durante la nueva presidencia de Perón, con motivo del ataque realizado al cuartel militar de la localidad de Azul en enero de 1974. El episodio llevado a cabo por grupos subversivos se produjo a consecuencia de la expulsión de seguidores de izquierda del movimiento peronista y las operaciones paramilitares de la ultraderecha comandada por la Alianza Anticomunista Argentina. Este estado de cosas dio origen a la Ley 20642/74, modificatoria del Código Penal, que incrementó la pena de la tenencia ilegal de armas de guerra en su artículo 189 bis, junto a otras figuras paliativas de la problemática existente y comprensivas de los delitos de homicidio, privación ilegal de la libertad seguida de muerte y asociación ilícita. Finalmente, ya en la presidencia de María Estela Martínez de Perón, se creó el Decreto 395/75 reglamentario de la ley de armas 20429, a la fecha vigente.

Ya en los años 80 y finalizado el denominado “Proceso de Reorganización Nacional”, se creó el nuevo régimen de tenencia y utilización de explosivos, Decreto 302/83 (a la fecha vigente), suscripto por el último presidente de facto Reynaldo Bignone, luego de lo cual, con el advenimiento de la democracia, Raúl Alfonsín dictó el Decreto 1039/89 que amplió el contexto del 395/75 incorporando las armas electrónicas al esquema regulatorio de las armas de fuego.

En definitiva, si bien en los años 70 la conflictiva subversiva y la adecuación normativa con las técnicas marcó el esquema de la década, durante los años ochenta, predominó esta última como causal preponderante en la formación de las normas, lo que tiende a la optimización regulatoria basada en la experiencia y las novedades tecnológicas.

6. Contexto normativo desde los años 90 hasta nuestros días.

Neoliberalismo. Inseguridad. Arma de fuego potenciador de delitos. Incidencia convencional. Desarme y control ciudadano

Al inicio de la década de los 90, y durante el gobierno neoliberal de Carlos Menem, se llevó a cabo una política económica de libre mercado, desregulación, privatizaciones de organismos públicos y cambios en la estructura estatal.

Así, en primer lugar, se creó la Ley 23979/91, que implementó en el RENAR la celebración de convenios de cooperación legal y técnica bajo la Ley 23283 (Entes Cooperadores del Estado), el Decreto 2354/91 que autorizó al Ministerio de Defensa a celebrar

dichos Convenios, la Ley 24492/95 que prohibió la transmisión de armas de fuego a personas que no acreditaran su condición de legítimo usuario; y varios decretos diversos: desregulación en la exportación de armas (760/92), modificaciones registrales que instituyen las actuales credenciales de utilización de armas de fuego (252/94).

Pero también cambios desde lo tecnológico influenciaron la actividad de gobierno. Así, se actualizó el nomenclador de armas automáticas superiores al calibre 22 LR (Decreto 64/95), cambios en categorías de armamento, dispuesto por el Decreto 821/96 que incorporó como arma de uso civil condicional el calibre 38 PLG, y resoluciones del Ministerio de Defensa como la que exige el empadronamiento de armas (269/93), y N.º 31/99 que restringió el uso de armas y municiones categoría 5.7 por considerarlos como de “uso prohibido” por su destacado poder ofensivo.

Este segmento normativo se vio influenciado por la tecnología, no solo por armamento novedoso, sino también desde un aspecto registral, ya que permitió la informatización y uniformidad del sistema de credenciales único de legítimo usuario de armas de fuego, que sustituyó las que regían a nivel provincial.

7. Cambios en la relación arma de fuego-estado-ciudadano

Por otro lado, a finales de la década, y dentro del concepto socio-mediático de “inseguridad ciudadana”, el estado inició una política criminal orientada al realismo de derecha, con predominio de “mano dura” o “tolerancia cero”, que tuvo su despliegue punitivo, con la Ley 25086 de 1999, entre otras normas penales. Esta modificó el Código Penal con nuevas conductas en la detentación de armas de fuego, e incrementó la penalidad de delitos ya existentes, adecuando el régimen administrativo con las Disposiciones RENAR N.º 45 y 46/99, que intensificaron el control registral del parque de armamento civil.

Pero no solo la inseguridad influyó en la normativa. A comienzos del milenio, varias actividades convencionales incidieron en la temática. Las más destacadas fueron las Reuniones Preparatorias a la Conferencia sobre comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras, organizadas por ONU, la primera realizada en noviembre del año 2000 en Brasilia y la última en 2001, en Nueva York; el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego del 31 de mayo del mismo año; el Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; y la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones y otros materiales relacionados, realizada por la OEA, suscripta en Washington el 13 de noviembre de 1997, y ratificada por nuestro país por ley 25449 de julio de 2001. Conforme ello, el marco convencional orientó una tendencia de control

permanente inter e intraestatal sobre armas pequeñas y ligeras respecto de su importación, exportación, tráfico, comercio y uso, en busca de su desarme y destrucción de excedentes, para evitar que ellas integraran el parque ilícito del tráfico de armas. Esta tendencia va a consolidarse y permanecer hasta hoy.

Bajo este marco, comenzó a modificarse la valoración de la relación entre el arma de fuego, el Estado y el ciudadano predominante hasta décadas atrás. De considerarse reservorio del ideal estratégico nacional, pasaron a ser elementos nocivos de control por razones de seguridad.

| COMPARACION PARADIGMAS VALORACION ARMA DE FUEGO HASTA LA DÉCADA DEL 90 DESPUÉS DE LA DÉCADA DEL 90 | |
|---|--|
| Seguridad nacional | Seguridad individual |
| Estado contralor de armamento ciudadano con fines estratégicos | Estado contralor de armas de fuego por seguridad |
| Usuarios de armas para defensa individual, deporte y reaseguro de seguridad nacional | Usuarios de armas de fuego para defensa individual o deporte |

Ya en 2004, con el gobierno de Néstor Kirchner y los siguientes mandatos, se repitió la inseguridad como prioritaria causa social, lo que dio nacimiento a la Ley “Blumberg” N.º 25886, que creó nuevos delitos con armas de fuego y aumentó las penas de los ya existentes.

La variable causal arma de fuego-objeto riesgoso / delito-inseguridad afianzó aún más la política de estado de control, reducción de excedentes y eventual desarme con normativas y programas posteriores cada vez más intensos. Esto se vio reflejado con la Ley 25938/04, que creó el Registro Nacional de Armas, materiales incautados y secuestrados, que amplió la política de control a los secuestros judiciales de armas por considerarlos fuente potencial de tráfico ilegal. En el mismo año, en cumplimiento de una política de calidad, responsabilidad y transparencia del Estado adoptada en el gobierno anterior a través del Programa Carta de Compromiso al Ciudadano (según Decreto 229/2000 bajo reserva del artículo 42 de la Constitución Nacional), se creó dicho manifiesto, que fijó como objetivo incrementar el control y fiscalización de armas de fuego, reiterando la relación que dicha tarea tiene con la seguridad. Esta tendencia se acentuó con el Decreto 531/05 reglamentario de la Ley que creó el Registro antedicho, y fijó un protocolo minucioso y pormenorizado de los elementos a controlar, fundado en razones de urgencia y seguridad pública.

Al año siguiente y en cumplimiento del esquema convencional referido, se sancionó la Ley 26138/06 que aprobó el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de armas de fuego, complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, esta última ratificada por ley 25632/02. Según este, cada Estado parte debía establecer un sistema eficaz de licencias o autorizaciones de exportación, importación y tránsito para la transferencia de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, lo que destaca nuevamente la intensificación del control, proactividad restrictiva y desarme ciudadano.

La tendencia se intensificó en 2007, con la sanción de la Ley 26216 que declaró la Emergencia Nacional en materia de armas de fuego, norma que en sus fundamentos consolida los principales paradigmas del período:

- La tenencia de armas en la sociedad en principio tuvo finalidad deportiva, luego para defensa y en la actualidad reviste el carácter de objeto riesgoso, debido a su uso generalizado.
- Las armas de fuego son un factor predominante de inseguridad.
- El Estado es el responsable indelegable de la seguridad y es el encargado de neutralizar los factores que inciden en ella.
- El Estado debe sustituir toda acción individual de autodefensa por su actuación pública profesional.

El concepto de “elemento riesgoso” sostenido a nivel político, también se tradujo en la Disposición 232/2007 del RENAR, por el cual el legítimo usuario debía adoptar medidas de seguridad para el caso de tener más de 10 armas en su poder, a la vez que las políticas de control se denotaron con la Disposición 221/08 que obligó a reempadronar el parque existente de armas de fuego y a realizar un dictamen técnico y fotográfico tendiente a evitar su adulteración registral, a tenor del art. 189 bis del Código Penal s/ley 25886; con la propia 554/08 sobre idoneidad de portadores, y la 258/10 que dispuso la baja del legítimo usuario vencido, para quienes no normalizaron su situación, casos todos que exhibieron incremento del contralor estatal.

Luego en 2013, una nueva variable de naturaleza neoconstitucional incidió en la normativa. La Resolución 373, estableció contralor de participación ciudadana en el procedimiento para autorizar tenencias y/o portaciones, pudiendo ser objetadas cuando existieran causales de violencia o intimidación, con o sin estado procesal o de cosa juzgada. Con este método, el Estado introdujo en el procedimiento garantías constitucionales de control ciudadano de vanguardia, al compartir con la sociedad el procedimiento de autorización y responsabilidad de la decisión final autorizante.

Finalmente, en 2014, la consideración del arma como “elemento controlado” potenciador de otros delitos e inseguridad, se fijó en forma expresa con la Disposición N.º 23 que estableció las medidas de seguridad que deben mantener todos los detentadores de dichos materiales, mientras que la Ley 26971/14, ratificó el Tratado sobre comercio de armas, norma que sintetizó las posturas históricamente contrarias que reconocen la condición riesgosa del arma de fuego, y su potencialidad criminal fuera del marco legal, y el derecho a su uso por motivos deportivos y de recreación.

8. Reflexiones finales. Valoración del arma de fuego a través de la historia argentina y su relación con la seguridad

En definitiva, iniciada la segunda década del nuevo milenio, el cambio político cultural que modificó la apreciación del arma de fuego a causa de la inseguridad y la incidencia de convenios internacionales suscriptos, fueron condicionantes para la sanción de la normativa de armas. Este cambio de ponderación con predominio de su condición como material riesgoso y productor de delitos incidió en la profundización de políticas de control, progresiva disminución del parque individual y tendencia al desarme ciudadano.

Como corolario resultan de interés los cambios producidos en los esquemas normativos atinentes a las armas de fuego llevadas a cabo a través de la historia argentina. Desde sus inicios, el Estado argentino sostenía el ideario político de doctrina y defensa nacional, y las armas de fuego en manos de particulares integraban dicho universo de defensa.

El ciudadano detentaba armas de fuego para uso deportivo, defensa individual y contribuía en forma mediata con la defensa de los intereses nacionales.

El esquema regulatorio argentino consistía en la punición de explosivos y armas destinados a la comisión de delitos y en un contexto de contralor administrativo de las armas legitimadas.

En la actualidad el Estado se reconoce único operador responsable de la seguridad de las personas, lo que tiende a sustituir el concepto de defensa individual. El arma de fuego en un objeto productor de riesgo que afecta directamente a cada individuo e indirectamente a la seguridad de la sociedad. Por ello, el gobierno propugna programas de reducción de excedentes, desarme individual y participación ciudadana en el procedimiento regulatorio del usuario individual.

Obras citadas

ANALES DE LA LEGISLACION ARGENTINA. Debates Parlamentarios Cámara de Diputados y Senadores. Referencia Legislativa Honorable Congreso de la Nación.

BOLETINES MILITARES DEL EJERCITO ARGENTINO. Años: 1908 N.º 55 Mayo, 16 de 1908, 1914 N.º 801 Mayo 15 y nro. 849, Noviembre 17 de 1914; 1925 N.º. 1978. *Reglamenta artículo 50 de la Ley 11281 de Aduanas*. Junio 18 de 1925; 1927 N.º 2145 Enero, 31 y 2197 *Reglamentación Para la introducción de armas, municiones y pertrechos de guerra*. Julio 21 de 1927; 1932 N.º 9765 Setiembre 23 de 1932; 1936 N.º 3164. *Decreto 89159 Reglamentando la introducción de armas y municiones de guerra*. Agosto 29 de 1936 y 1937 N.º 3164 2.ª Parte. *Decreto 102082. Aclaración a Decreto 89159*, marzo, 29 de 1937. Todos disponible en Biblioteca Central del Ejército "Gral. Dr. Benjamín Victorica"

CATARUZZA, A. *Historia de la Argentina. 1916-1955*. Buenos Aires. Siglo Veintiuno Editores, 2012.

HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION (1921) Diario de Sesiones Reunión N.º 51 Cámara de Diputados, Setiembre 23 de 1921 p. 289. (Disponible: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/wdebates/Ley.11179.Debate.Código.Penal.Modificacion.pdf>), (1950). Nota de elevación del proyecto de Ley 13945. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, Obtenido de Referencia Legislativa. Biblioteca del Congreso de la Nación. agosto 25 de 1950 p. 1952/1953 y (1950) Intervención Diputado Manuel Alvarez Pereyra. Debate parlamentario ley 13945, Diario de Sesiones Cámara de Diputados. Obtenido de Referencia Legislativa. Biblioteca del Congreso de la Nación. p. 1050, 1962.

Citas de recursos electrónicos

<http://www.boletinoficial.gov.ar> Sitio Oficial Boletín Oficial de la Nación Argentina

<http://infoleg.com>

<http://un.org.es>. Sitio oficial de la Organización de Naciones Unidas. 52/255. Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones que complementa la Convención de la Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (8/6/2000, 80,5KB); Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos. (173KB), Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (9 al 20 de julio de 2001, 175K) Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas para examinar los progresos alcanzados en la ejecución del Programa de Acción para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (48KB), Programa Desarrollo Legislación de armas cortas UN 2008 (1,20MB) Informe ONU 2009 SMALL ARMS.pdf (1,76MB), Tratado Internacional de Comercio de armas marzo de 2013 (174KB).