



Proyecto nota conceptual

**“Contribución de la Ley Marco de armas de fuego,
munición y materiales relacionados –
a sociedades más pacíficas y desarrolladas de manera sostenible.
Evaluación y actualización”.**

2021-2024

**Propuesta de colaboración presentada al Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
Bureau Regional para América Latina y el Caribe**

Ciudad de Panamá, Panamá

17 de junio del 2020

Resumen Ejecutivo

El estado actual del mundo hace necesario priorizar la prevención y la reducción de la violencia armada. El mundo en 2020 está marcado por un resurgimiento de la violencia y el conflicto armado, así como diversos actos terroristas y muertes violentas causadas por el crimen organizado a nivel mundial. En consecuencia, el número de personas desplazadas por la fuerza ha alcanzado 70 millones, el número más alto desde que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados comenzó a registrarlas.¹ La disponibilidad de las Armas Pequeñas y Armas Ligeras (APAL) contribuye notablemente a perpetuar — independientemente de la escala— los conflictos armados y la violencia, por lo cual crece la necesidad de dar pasos decididos y concretos para combatir su proliferación.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) estima que, del total de 464, 000 muertes ocasionadas por homicidio intencional en América Latina y el Caribe, 37% fue registrado en las Américas. América Latina y el Caribe es la región que sigue teniendo los niveles más altos de violencia. América Central y Sudamérica, con tasas de homicidio 25.9 y 24.2 por cada 100,000 habitantes respectivamente, fueron las subregiones con las tasas promedio más altas de homicidio en 2017, seguida por el Caribe, con 15.1 por cada 100,000 habitantes.² Dada la situación actual, el trabajo parlamentario es más importante que nunca en este rubro, y la cooperación parlamentaria regional e internacional, tanto en la formulación como en la implementación de sus diversas áreas de acción, es una condición indispensable para alcanzar sociedades más pacíficas y desarrolladas de manera sostenible.

La presente nota conceptual, con miras al período de implementación 2021-2024, se centra en la Ley Marco de armas de fuego, munición y materiales relacionados (Ley Marco)³, que fue redactada y aprobada en 2008 por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) en cooperación con el Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras (el Foro) y la Coalición Latinoamericana para la prevención de la Violencia Armada (CLAVE). La ley marco ha sido utilizada como ejemplo para distintos procesos legislativos en 8

¹ <https://www.unhcr.org/uk/figures-at-a-glance.html>.

² UNODC, Estudio mundial sobre el homicidio 2019 (disponible sólo en inglés): <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>

³ http://www.parliamentaryforum.org/sites/default/files/model_law_on_firearms_ammunition_and_related_materials_final.pdf



FORO PARLAMENTARIO SOBRE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS



países; en las Antillas Neerlandesas Argentina, Bolivia, Guatemala, la República Dominicana, Haití, Paraguay, Uruguay. El objetivo es realizar un seguimiento para analizar el progreso y las necesidades de modificaciones de la ley con base en la adopción de esta en distintos países de la región, y así avanzar en la sistematización de su implementación. Doce años después de su aprobación, y dada la realidad enfrentada por las sociedades en América Latina y el Caribe, es momento de analizar un proyecto tan importante para la seguridad ciudadana, la gobernanza y el desarrollo sostenible en la región.

El Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras

El Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras (el Foro), es la única organización basada en membresía que reúne a parlamentarios y parlamentarias a nivel mundial y que trasciende líneas políticas partidistas, específicamente relacionada con la reducción y prevención de la violencia por armas pequeñas y armas ligeras (APAL). El Foro cuenta con alrededor de 270 miembros en más de 90 países en África, América Latina y el Caribe, Asia, Europa, y el Oriente Medio, provenientes de todas las orientaciones políticas. La Teoría del Cambio del Foro es contribuir al logro de sociedades más pacíficas y desarrolladas de manera sostenible, mediante la mejora de la acción parlamentaria para la implementación y universalización de marcos internacionales relevantes para la prevención y reducción de la violencia relacionada con APAL, a través de la creación de capacidades, la formulación de políticas y la sensibilización.

Desde su fundación en 2002, el Foro ha disfrutado de una cooperación fructífera con el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), organizando diferentes seminarios y proveyendo a los miembros de Parlatino con herramientas políticas para la prevención y reducción de la violencia armada. Un importante ejemplo de esto es la Ley Modelo sobre Armas de Fuego, Munición y Materiales relacionados, desarrollada en cooperación cercana con organizaciones de la sociedad civil de la región, adoptada formalmente por Parlatino en 2008.

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño

El Parlatino 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 23 países de la región. Entre sus principios y propósitos se destacan la defensa de la democracia, la pluralidad política e ideológica, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, 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.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe

El PNUD trabaja con los gobiernos, grupos de la sociedad civil y el sector privado en América Latina y el Caribe para el desarrollo sostenible, la gobernanza y el clima y la capacidad de recuperación ante desastres. El PNUD apoya la resolución pacífica de conflictos, promueve el Estado de derecho y el acceso a la justicia, la seguridad ciudadana y los derechos humanos. Así mismo, ayuda a los gobiernos a fortalecer sus instituciones públicas, brinda apoyo a los países a reducir la corrupción y apoya la participación inclusiva para garantizar que nadie se quede atrás. Todas estas áreas de trabajo están intrínsecamente conectadas al Desarrollo Sostenible y por ende la exitosa consecución de la Agenda 2030.



FORO PARLAMENTARIO SOBRE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS



Objetivo

El Parlatino y el Foro, en colaboración con el PNUD en América Latina y el Caribe, buscan evaluar la implementación de la Ley Marco, con base en un estudio de referencia, la realización de una serie de seminarios regionales, incluyendo mesas de trabajo, con el objetivo de analizar el alcance de su implementación en relación a su contribución a sociedades más pacíficas y desarrolladas de manera sostenible.

Esto permitiría apoyar a los parlamentarios de países miembros de Parlatino en la sistematización, revisión y formulación de sugerencias para la modificación de los marcos legislativos vigentes con la Ley Marco como referencia. También contribuiría, primero, a que parlamentarios promovieran una adecuación de sus legislaciones con una herramienta como lo es la Ley Marco, y segundo, promover una armonización que permita dar un impulso político y técnico a nivel regional a la agenda de disminución de la violencia armada y el control del flujo ilícito de armas de fuego.

La Ley Marco sobre Armas de Fuego, Munición y Materiales Relacionados fue encargada por la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) en 2006 y desarrollado por el Foro Parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras en colaboración con el Movimiento Sueco por la Reconciliación (SweFOR), la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE) y la ONG brasileña Viva Río. Después de varias deliberaciones sobre la Ley Modelo, la misma fue adoptada por unanimidad en la XXIV Asamblea Ordinaria del Parlatino, que tuvo lugar en la Asamblea Nacional de Panamá en 2008.

La principal ventaja de este modelo es que combina los dos paradigmas de "control" y "desarme". La mayoría de las legislaciones de los países en América Latina se centran en los mecanismos de control que otorgan el derecho de adquirir armas a toda persona que cumpla con los requisitos de la ley vigente. Un sistema de control a menudo conduce a un enfoque neutral y un concepto donde sólo se consideran armas legales (registradas) e ilegales (no registrado) y donde sólo este último es visto como un problema.

La Ley Marco ha sido usada en América Latina y el Caribe como base para legislación y reglamentación en Argentina, Bolivia, Colombia, la República Dominicana, Guatemala, las extintas Antillas Neerlandesas, Panamá y Uruguay. Esto provee de una base importante de la cual se pueden extraer valiosas lecciones sobre la Ley Marco, para incorporarse en las discusiones e implementación del proyecto. Sin embargo, desde su aprobación, es necesario incorporar instrumentos internacionales relevantes, como es el caso del Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre Armas Pequeñas y Ligeras (PdA), el Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), especialmente el ODS 16.4.⁴

Es así que el presente proyecto prevé la actualización de la Ley Marco, su discusión y la sistematización de su implementación, con el objetivo de proveer una herramienta parlamentaria a mediano plazo para toda América Latina y el Caribe en pro de sociedades más pacíficas y desarrolladas de manera sostenible.

⁴ ODS 16.4 "Para 2030, reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada."



Antecedentes – violencia armada en la región Latinoamericana:

A nivel global, cada año, la violencia armada mata a unas 535,000 personas⁵, y se estima que casi la mitad son causadas por armas de fuego⁶. Actualmente, se calcula que 875 millones de Armas Pequeñas y Ligeras (APAL) están en circulación a nivel mundial, y que 85 % están en manos de civiles.⁷ Aparte de causar heridas y la pérdida de vidas, la violencia armada tiene diversos efectos severos en el desarrollo, la buena gobernanza y contribuye a la persistencia del conflicto armado. Además, facilita las violaciones a los derechos humanos, violencia de género e impide la inversión económica, teniendo un impacto negativo en los sistemas de salud pública y en los niveles de productividad al usar recursos públicos que podrían ser usados en la educación o el desarrollo socio-económico.

A nivel global, entre 2010 y 2015, las armas de fuego fueron usadas en 50% de todos los homicidios, y en un estimado de 32% de las muertes directas por conflictos en el mismo período.⁸ En las Américas, así como en África del Sur y el Sur de Europa, el uso de las armas de fuego en la violencia letal es predominante. Las subregiones más afectadas por violencia letal de armas de fuego son – América Central (tasa de 24 muertes por cada 100, 000 personas), el Caribe (12), África del Sur (11), y América del Sur (9).⁹

Países en América Latina y el Caribe están siendo afectados severamente por el crimen organizado y las consecuencias de la lucha contra el tráfico de drogas. Muchos países están enfrentando amenazas internas a su seguridad, puesto que las estructuras de poder están siendo cuestionadas, lo que conlleva a una mayor violencia armada. La gran demanda de drogas ilegales en los Estados Unidos de América y Europa, así como el incremento del consumo de drogas en América Latina y el Caribe, aunado a la disponibilidad de APAL, se han combinado para formar un problema de seguridad complicado que amenaza a la seguridad humana, la gobernanza, el desarrollo sostenible y la paz.

De acuerdo al Estudio Mundial sobre el Homicidio de 2019 publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en 54% de los homicidios cometidos a nivel mundial se usaron armas de fuego como mecanismo de homicidio, equivalente a 238, 804 víctimas.¹⁰ Las Américas tienen la tasa más alta de homicidios en todo el mundo, de acuerdo al estudio, con 17.2 por cada 100 mil habitantes. Mientras que los países con las tasas más altas de homicidio por armas de fuego durante 2015 se encuentran en las Américas: Puerto Rico 92%, El Salvador 83%, Trinidad y Tobago 81%, Jamaica 81%, Honduras 73%, Colombia 73%, México 72%¹¹, Brasil 72%, Uruguay 67%, Panamá 65% y Paraguay 65%.¹² Los costos sociales y económicos de la violencia armada son muy altos. Por ejemplo, los jóvenes están especialmente en riesgo en las Américas, la tasa de homicidio para los hombres entre 18 y 19 años alcanza los 46 por cada 100 mil habitantes, una tasa más alta que las otras regiones.¹³

⁵Small Arms Survey 2019, <http://www.smallarmssurvey.org/armed-violence.html>

⁶ Small Arms Survey 2016: Firearms and Violent Deaths, http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-60.pdf

⁷ Small Arms Survey 2019, <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/stockpiles.html>

⁸ Small Arms Survey 2016: Firearms and Violent Deaths, http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-60.pdf

⁹ Ibid

¹⁰ UNODC, Estudio mundial sobre el homicidio 2019 (disponible sólo en inglés): <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>

¹¹ Alpers, Philip, Amélie Rossetti and Leonardo Goi. 2020. *Mexico — Gun Facts, Figures and the Law*. Sydney School of Public Health, The University of Sydney. GunPolicy.org, 17 February. Accessed 22 April 2020. at: <https://www.gunpolicy.org/firearms/region/mexico>

¹² UNODC, Estudio mundial sobre el homicidio 2019 (disponible sólo en inglés): <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>

¹³ Ibid



FORO PARLAMENTARIO SOBRE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS



Debido a la complejidad de estos temas y la urgencia de abordar el tema con el fin de contribuir a sociedades más pacíficas e incluyentes, los parlamentarios son actores cruciales en la prevención y reducción de la proliferación de APAL, a través de sus funciones legislativas, de vigilancia y sensibilización. La reducción de la violencia armada por APAL en América Latina y el Caribe no solo crea condiciones para sociedad más pacíficas, sino que hace posible el desarrollo sostenible. De aquí se desprende la importancia de contar con este proyecto, especialmente en relación con la Agenda 2030.

Implementación, resultados e impacto

El proyecto busca proveer a parlamentarios con herramientas de política, a través de mesas de trabajo, sustentado en un estudio de referencia analizado en seminarios regionales, con el uso del Plan de Acción Parlamentario 2019 como referencia. Los resultados del proyecto pueden apoyar a parlamentarios en la planeación e implementación de legislación y políticas para tratar el problema de la violencia armada en sus países, así como dar seguimiento a sus gobiernos y servir como una plataforma de acción parlamentaria sobre políticas a nivel nacional, regional e internacional. El proyecto provee de una excelente oportunidad para todos los actores, parlamentarios, organizaciones de la sociedad civil, representantes de los gobiernos y diplomáticos para avanzar la voluntad política parlamentaria en la implementación de la Agenda 2030 y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.4 enfocado a reducir de manera significativa el flujo de armas ilícitas, contribuyendo así a sociedades más pacíficas y desarrolladas a través de la Ley Marco.

Con esto en mente, la metodología sería la siguiente:

1. Evaluación del alcance de la implementación de la Ley Marco en una selección representativa de los países miembros del Parlatino que han utilizado dicha ley, mediante un estudio de referencia a nivel legislativo. En relación a este estudio, incluir un comparativo de transformaciones legislativas desde 2008 basado en una selección limitada de aquellos países que no han adoptado explícitamente el cuerpo de la Ley Marco, con el propósito de evaluar el estado actual, recopilar lecciones positivas y sugerencias de modificación en cuanto a su implementación en la región.
2. Conjunto de seminarios regionales con el propósito de evaluar el estado actual de la adopción de la Ley Marco en relación a la realidad en los países donde se implemento, 6 en total (2 por año), por el Foro y el Parlatino, en colaboración con el PNUD, incluyendo Parlamentarios miembros del Parlatino y el Foro en distintas partes de América Latina. Un primer seminario donde se analizarían los resultados del estudio en la sede de Parlatino, un seminario en América Central, un seminario en el Caribe, dos en Sudamérica y un seminario final en la Sede de Parlatino.
3. Creación de mesas de trabajo, como parte de los seminarios regionales, enfocadas a la actualización de la Ley Marco, incluyendo parlamentarios, organismos internacionales, regionales y la sociedad civil. Estas mesas servirán también como punto de partida para movilizar la opinión pública al respecto.
4. Sugerencias de Modificación de la Ley Marco a nivel nacional y subsecuente promoción como herramienta que apoye la actualización de los marcos legislativos nacionales y regionales.



FORO PARLAMENTARIO
SOBRE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS



Parlamento Latinoamericano y Caribeño
Panamá, Ave. Principal de Amador,
Edificio Parlamento Latinoamericano.
Apartado Zona 4, Panamá Ministerio R.R.E.E.,
casilla 1527
Tel. +507 201-9000 / info@parlatino.org
www.parlatino.org

Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras
Hammarby Fabriksväg 23 | SE-120 30 Estocolmo | Suecia | tel/fax +46 8 653 25 43 |
secretariat@parlforum.com
Facebook: www.facebook.com/PFSALW/ | Twitter: @ParlForumSalw
www.parliamentaryforum.org