

## **RESPUESTAS ESTATALES EN TORNO A LA PRESENCIA ILEGAL DE ARMAS DE FUEGO. EL CASO DE LA CIUDAD DE ROSARIO**

*Lautaro Sappietro*

Abogado por la Universidad Nacional de Rosario. Profesor en Derecho por la Universidad Nacional de Rosario. Maestrando en Criminología por la Universidad Nacional del Litoral. Realizando Especialización en Magistratura UCA. Líneas de investigación en torno a la gestión pública de la seguridad, los mercados criminales y las violencias urbanas. Ex Subsecretario Agencia de Prevención de la Violencia con Armas de Fuego Ministerio de Seguridad Provincia de Santa Fe (2019-2021). Miembro del Centro de Estudios Jurídicos y Sociales (CEJUSOL) de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.

### **Resumen**

Los problemas asociados a las armas de fuego constituyen una amenaza constante para la seguridad física de las personas. Los conflictos particulares que involucran la participación de las mismas (violencia doméstica, de género, enfrentamientos entre bandas, etc.) producen lapidarias consecuencias sociales y económicas. La proliferación de estas es un problema presente en las grandes urbes. Se tomará como caso la ciudad de Rosario.

Se analizará a la problemática criminal entendiéndola como un fenómeno que se desarrolla bajo la estructura de mercado. Esta dimensión de análisis, hace foco en el estudio de lógicas de funcionamiento, regularidades, actores, estructura de oportunidad y circuitos de relaciones sociales de intercambio, para así poder identificar patrones comunes que permitan la construcción y el diseño de políticas públicas.

Un aspecto distintivo del mercado ilegal de armas de fuego es que, en principio, todas ellas nacen legales, por esto es necesario indagar sobre las estructuras y las condiciones de posibilidad que hacen factible el pasaje de la legalidad a la ilegalidad. Allí, el papel del Estado resulta esencial, por esto, es necesario tener presente las diferentes escalas de intervención del mismo, ya sea municipal, provincial o nacional.

¿Qué respuestas pueden brindar los gobiernos locales y provinciales ante esta problemática?  
¿Es necesaria su intervención?

### **A modo de introducción contextual**

El presente trabajo se constituye en uno de los elementos que conforman una investigación más amplia que venimos desarrollando y que está enfocada en la circulación ilegal de armas de fuego.

De este modo, se procura contribuir al estudio de los nexos entre proliferación de armas de fuego (bajo la estructura de mercado) y violencia altamente lesiva, en la ciudad de Rosario en el periodo que abarca de 2014 a la actualidad. Para ello, se indaga acerca de la dinámica delictiva que se presenta en la ciudad, y en particular, la vinculación de la violencia altamente lesiva con el uso de armas de fuego, puntualizando en los actores que intervienen, la estructura de oportunidad sobre la cual opera y los circuitos de relaciones sociales de intercambio, en pos de identificar patrones comunes que permitan la entender la complejidad que la problemática reviste.

Al momento de analizar el ámbito de la justicia que opera sobre el fenómeno de las armas de fuego, utilizaremos como enfoque teórico la perspectiva de la sociología de la justicia penal, la cual permite analizar las diferentes dimensiones de la administración punitiva, los discursos y objetos con los que sus agentes interactúan diariamente de manera crítica para así poder modificar prácticas

burocráticas y herméticas que generan ámbitos opacos dentro de la administración de justicia penal (Kostenwein, y otros, 2020).

Para introducirnos, entendemos que hay que dimensionar la trascendencia que tiene la proliferación de armas de fuego en la sociedad en general y, particularmente, en la ciudad de Rosario.

Los problemas asociados a las armas de fuego constituyen una amenaza constante para la seguridad física de las personas. Los conflictos particulares que involucran la participación de las mismas (violencia doméstica, de género, enfrentamientos, etc.) producen importantes consecuencias sociales y económicas. Del mismo modo, actividades como el acopio, el tráfico y la comercialización ilegal de armas de fuego se encuentran intrínsecamente ligados a distintos mercados ilegales y organizaciones criminales. En este sentido, partimos de la premisa de que las armas de fuego son un vector de violencia y que como tal, su proliferación es un grave riesgo para la seguridad pública.

Desde hace un tiempo a esta parte, Rosario se encuentra cada vez con mayor frecuencia en boca de periodistas y en la tapa de grandes medios nacionales, quienes fervientemente titulan o hacen alusión a la ciudad como la Chicago, la Medellín o la Sinaloa Argentina<sup>1</sup>.

La conmoción mediática desatada no se debe exclusivamente al crecimiento de la violencia altamente lesiva en la ciudad, sino más bien a cómo la misma se expresa. La letalidad, se encuentra enmarcada en una trama mucho más amplia y compleja, la del narcotráfico. De este modo, fenómenos como el sicariato, “las balaceras”<sup>2</sup> o la venta de protección privada, se hacen carne en Rosario asemejándose a escenarios provocados en Italia por la histórica mafia Siciliana, descrita de manera brillante por el sociólogo Diego Gambetta<sup>3</sup>.

Otro de los elementos distintivos de la criminalidad que atraviesa la localidad, evocando su excepcionalidad, está arraigado en la amenaza directa a su institucionalidad, constituida por los múltiples ataques a balazos perpetrados sobre las propias instituciones de la Justicia y del Estado. Las famosas “balaceras a edificios públicos”, atentaron directamente contra el Estado rosarino; la casa del Gobernador, el Centro de Justicia Penal, los Tribunales Provinciales, el Concejo Municipal, la Sede de Fiscalía, y viviendas de jueces y empleados vinculados a la justicia, fueron rociados de balas en múltiples oportunidades<sup>4</sup>. En palabras del por entonces Gobernador Miguel Lifschitz: “las balaceras ponen en juego la institucionalidad”<sup>5</sup>.

En todos estos escenarios, las armas de fuego se constituyen como un instrumento trascendental, elemento recurrente y persistente en las calles rosarinas. Se puede observar un abordaje en las estadísticas oficiales, que nos brindarán una cartografía de la violencia que fue desplegada en la ciudad portuaria de Rosario. Para esto, tomaremos como período de referencia el tramo que va desde el año 2014 hasta el año 2020. Empleamos este recorte dado que durante dicho segmento, por múltiples causas que escapan a la intención de este ensayo, la tasa de homicidios se disparó exponencialmente.

---

<sup>1</sup> Enlace Crítico, 3 de febrero de 2013. Disponible en <https://www.enlacecritico.com/investigaciones-articulos/rosario-la-chicago-argentina/>, consultada en fecha 24/05/2020.

<sup>2</sup> La Capital, 19 de octubre de 2020. Disponible en <https://www.lacapital.com.ar/policiales/el-mapa-las-balaceras-un-fenomeno-sello-narco-comandado-las-carceles-n2617097.html>, consultada en fecha 24/10/2020.

<sup>3</sup> Véase D. Gambetta: *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada. Fondo de cultura económica, 2007.*

<sup>4</sup> Rosario Nuestro, 20 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://rosarionuestro.com/uno-por-uno-todos-los-atentados-contra-la-justicia-y-las-instituciones-en-rosario/>, consulta en fecha 23/05/2020.

<sup>5</sup> Rosario 3, 4 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.rosario3.com/noticias/Lifschitz-tras-las-balaceras-Esta-en-juego-la-institucionalidad-20180804-0017.html>, consulta en fecha 29/05/2020.

En este sentido, los homicidios tuvieron picos en los años 2014 y 2015, donde se registraron 255 y 234 víctimas. La tasa cada 100 mil habitantes en el Departamento Rosario en aquellos años llegó a 20,4 y 18,6 respectivamente, números extremadamente preocupantes. La serie continúa con 181 homicidios en el año 2016, 165 en el año 2017, 204 homicidios en el año 2018, 168 en el año 2019, 212 durante el año 2020 y 241 homicidios en el año 2021<sup>6</sup>

Siguiendo con las estadísticas, y teniendo en cuenta las altas tasas de homicidios, el mecanismo predilecto por parte de los criminales resulta ser la ejecución mediante armas de fuego, constituyéndose en el medio dinamizador de la violencia. Pues así, lo confirman los números: En el año 2021 el porcentaje de muertes producidas por armas de fuego fue del 85,5%, en el 2020 fue del 78,9%, en el 2019 fue del 73,2%, en el 2018 fue de 68,9%, en 2017 fue del 67,2%, en 2016 del 71,4%, en 2015 del 69,9% y en 2014 del 70,2%<sup>7</sup>.

Otro dato relevante a tener en cuenta es la cantidad de secuestros de armas de fuego realizados durante estos años, ya que nos muestran la magnitud de la circulación de armas de fuego en el territorio. Así, los números nos marcan que durante el año 2015 se secuestraron 1015 armas de fuego, 1054 en el año 2016, 791 durante el 2017, 927 en el año 2018, 924 a lo largo del 2019, 884 durante el año 2020 y, finalmente 973 durante el año 2021<sup>8</sup>. La sumatoria total nos muestra que durante los últimos 6 años se secuestraron en total 6568 armas. Esto indica que durante el período de referencia se incautaron algo más de 3 armas de fuego por día en el entramado urbano de referencia.

Así pues, la violencia armada se fue instaurando como una dinámica frecuente de resolución de conflictos y como una problemática social grave que se enlaza directamente con la proliferación de armas y municiones provenientes de circuitos ilegales.

Con esta pequeña introducción contextual se procuró graficar el escenario que atraviesa desde un tiempo a esta parte la ciudad de Rosario en relación a la problemática de la proliferación ilegal de armas de fuego y su correlato con la violencia letal, demostrando que el escenario constituye una regularidad social en la región que, a nuestro entender, deber ser abordada desde una perspectiva de persecución penal estratégica (Binder, 2015).

### **Dificultades para la delimitación del mercado ilegal de armas de fuego. Una cartografía de sus ribetes**

A partir de una investigación documental podemos afirmar que existe escasa bibliografía que aborde esta temática desde diversas disciplinas y perspectivas. En este sentido, reconstruir las características del mercado –legal e ilegal– de armas de fuego y municiones, en general, encuentra como primer obstáculo la poca cantidad de trabajos sobre el tópico. Esto es así, debido a las dificultades de acceso a datos e información sobre esas dinámicas de circulación. Todas las fuentes consultadas coinciden en resaltar lo trabajoso y complicado de rastrear información fiable sobre circulación de armas de fuego, tanto en el contexto nacional, como regional. Las fuentes aducen la falta de transparencia y de información sistematizada por parte de las agencias estatales encargadas de su control y la producción de datos de manera discontinua y estanca (Fleitas, 2009). Sin embargo, desde el año 2019, la Provincia de Santa Fe se constituye en una excepción a esta generalidad. Desde ese año funciona en la órbita del Ministerio de Seguridad el Observatorio de

---

<sup>6</sup> Véase: “*Reporte anual homicidios. Provincia de Santa Fe año 2021*”. Elaborado por la Secretaría de Política Criminal del Ministerio Público de la Acusación y por el Observatorio de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2021.

<sup>7</sup> *Ídem*.

<sup>8</sup> Véase: “*Informe anual sobre secuestros de armas de fuego. Provincia de Santa Fe. Período 2019-2021*”. Elaborado por la Agencia Provincial de Prevención de la Violencia con Armas de Fuego del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe y por el Observatorio de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2021.

Seguridad Pública, éste se encarga de recopilar y analizar una multiplicidad de información vinculada a la criminalidad en los territorios locales. Además, dicha información es de acceso público, facilitando la posibilidad de organismos, investigadores o periodistas a la fuente.

Más allá la dificultad marcada, a continuación se procura recuperar algunos estudios sobre este mercado y las consecuencias letales de su robustez.

Existen trabajos que plantean esta dimensión de análisis, haciendo foco en el estudio de lógicas de funcionamiento, regularidades sociales, actores, estructura de oportunidad y circuitos de relaciones sociales de intercambio, buscando identificar patrones comunes que permitan la construcción y el diseño de políticas públicas (Binder, 2009; Concaro, Brandy, Quintana, & Olaeta, 2008; Mujica, 2009). También, encontramos otros que indagan y sostienen la importancia de ocuparse de las características y particularidades propias de estos mercados, trabajando sobre la biografía del arma, es decir, desde su origen, pasando por la producción, formas de circulación y destino (Appiolaza & Ávila, 2009; Kosovsky, 2006). Asimismo, se destacan otros abordajes que se enfocan en el rol que cumple el Estado en diversos mercados clandestinos (Dewey, 2015; Sain, 2017). De igual manera, encontramos producciones que, entre otras cosas, analizan las relaciones entre el mercado ilegal de armas de fuego y el de drogas ilegalizadas (Cozzi, 2018).

A diferencia de lo que sucede con otros mercados ilegales como el narcotráfico, en el caso de las armas de fuego no hay fabricación que sea completamente irregular, en este sentido, un aspecto distintivo en el que los autores coinciden es que, en principio, todas las armas nacen legales, es decir, la mayoría de las que circulan en nuestro país han sido producidas en condiciones de legalidad, más allá del mercado en el que se hallen (Kosovsky, 2006; Appiolaza & Ávila, 2009; Concaro & Olaeta, 2011).

Asimismo, existen estudios que referencian posibles fuentes del mercado ilegal de armas, la mayoría de ellos coincide en que las incapacidades estatales y la corrupción de diversos funcionarios del poder judicial o de la policía resultan ser los principales apuntados en cuanto a la culpabilidad de los desvíos. De igual manera, entienden las áreas especializadas de los Organismos Internacionales<sup>9</sup>. Así, entre otros elementos, mencionan los desvíos provenientes de depósitos judiciales y policiales de armas incautadas, debido a la falta de inspecciones, la inexistencia de adecuados procesos de registración, la ausencia de estructura edilicia para proteger el material balístico y, también, la propia conducta del personal de las fuerzas de seguridad o de funcionarios del poder judicial a través de modalidades como el robo o el alquiler de armas del propio arsenal policial (Fleitas, 2009; Mujica, 2009; Appiolaza & Ávila, 2009; Concaro & Olaeta, 2011). Lo mismo refieren en relación a las fábricas de armas, donde la modalidad que reina es la del robo hormiga. Igualmente, todos coinciden en sostener como fuente del mercado ilegal al robo de armas sufrido por legítimos usuarios particulares y miembros de fuerzas de seguridad. Finalmente, encontramos autores que mencionan la existencia de armerías que trabajarían en el llamado “mercado gris”, donde intervendrían vendiendo armas tanto en forma legal, como ilegal (Dreyfus & Bandeira, 2006).

Por otro lado, hay estudios que se centran en analizar el vínculo entre delito, armas y violencia, coincidiendo todos ellos en que existe un crecimiento exponencial de la presencia de armas de fuego en nuestro país, desde fines de los años 90 a la actualidad (Fleitas, 2009; Otamendi, 2011; Derghougassian, 2007; Kosovsky, 2006/2008). En el mismo orden de ideas, hay estudios que se ocupan de realizar análisis epidemilógicos relacionados a la mortalidad generada por armas de fuego durante esos años (Spinelli, Zunino, Alazraqui, Guevel, & Darraidou, 2011; Otamendi, 2019).

También, existen diversos abordajes que se enfocan estrictamente en la política de control de armas y desarme, entendiéndola como un medio para gestionar las conflictividades ligadas al ejercicio de la violencia armada, particularmente se hace referencia a las experiencias de desarme voluntario, en Argentina existe el Plan de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego desde el año

---

<sup>9</sup> UNODC, Estudio Mundial sobre el Tráfico de Armas de Fuego, 2020 (publicación de las Naciones Unidas, No. E.20.IV.1).

2007<sup>10</sup> (Concaro, 2019; Concaro & Olaeta, 2011; Otamendi, 2011; Appiolaza, 2010; Ronconi, Lenis, & Schargrodsky, 2011).

Ahora bien, la granve proliferación de armas de fuego trae consigo el incremento de las posibilidades de sufrir su letalidad, en este sentido, encontramos trabajos que relacionan dicho problema con el aumento de homicidios y violencia altamente lesiva (Otamendi, 2019; Cozzi, 2014/2015).

Por otro parte, se destacan diversos grupos de trabajo en el país que se dedican a trabajar diversas aristas de la problemática. Entre ellos se encuentra el INECIP, que incorpora en su agenda de trabajo la temática de las armas de fuego, entendiendo que es necesario abordarla desde una perspectiva de gestión de la conflictividad social. También, se destaca el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) que cuenta con un grupo de trabajo que se enfoca en estudiar políticas de seguridad y prevención.

Finalmente, se destaca la Red Argentina para el Desarme (RAD), que se constituye como un conjunto de organizaciones de la sociedad civil con años de experiencia trabajando en temas relativos a la problemática de las armas de fuego y la prevención de la violencia armada. Es un espacio de coordinación y trabajo conjunto destinado a promover, facilitar e impulsar políticas públicas en la materia.

### **Contingencias y competencias estatales**

Al momento de introducirnos en el papel del Estado en torno a las armas de fuego es preciso tener presente un primer problema que surge, las diferentes escalas de intervención del mismo, ya sean municipales, provinciales o nacionales. Esto trae aparejado una multiplicidad de dificultades al momento del diseño e implementación de una política de persecución penal estratégica homogénea. A continuación, trataremos de retratar alguna de ellas.

Por un lado el municipio es quien brinda habilitaciones comerciales de armerías particulares y se constituye como uno de los responsables de inspeccionar su correcto funcionamiento, pero carece de personal especializado en la materia, por lo tanto las inspecciones se transforman en un proceso meramente burocrático donde solo se controlan permisos formales. Ante esta situación y la demanda constante de mayor control y presencia de los municipios en temas relacionados a la seguridad, las autoridades municipales comenzaron a efectuar diversas inspecciones en coordinación con fuerzas policiales de la Provincia sobre las armerías comerciales. En este contexto, es dable destacar que la ciudad de Rosario cuenta, desde el año 2011, con la ordenanza municipal N° 8761/11 que prevé los procedimientos específicos necesarios para la habilitación de usuarios comerciales, como así también estipula un deber de fiscalización sobre aquellos por parte de la autoridad municipal<sup>11</sup>. Asimismo, durante el año 2020 la ordenanza referida fue modificada parcialmente por el concejo de la ciudad, incorporando así la necesidad de contar con un sistema informático propio para mejorar los controles municipales sobre los usuarios comerciales. Si bien, la autoridad titular de todo lo referido a armas y materiales controlados es la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMaC), celebramos que el Municipio se introduzca fuertemente en el tema. De todas formas, es necesario generar capacidades en los empleados y funcionarios locales encargados de la fiscalización y el control, de modo que las tareas de contralor no se solapen y se pueda trabajar en coordinación con la autoridad Nacional.

Por otro lado, en el ámbito del estado provincial, existen diversas esferas de competencia que resultan de interés para la temática abordada. En primer lugar, se destaca que el Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe es quien tiene bajo su égida a las fuerzas de seguridad, es decir, a la policía. En el año 1971 el Gobernador Interventor Federal Rubén Sánchez crea la Plana Mayor Policial como “organismo de planeamiento, control y coordinación de todas las actividades

---

<sup>10</sup> Véase: *Ley N° 26.216 creación del PEVAF.*

<sup>11</sup> Véase: *Ordenanza N° 8761/11 reglamentada por el decreto reglamentario municipal N° 1290/14.*

policiales”, mediante Ley N° 6.706. Desde ese entonces, la Sección Armamento del Departamento Logística de dicho órgano ha sido el área encargada de gestionar y administrar el armamento policial/institucional, es decir, las armas y las municiones de la Policía de la Provincia de Santa Fe. Desde múltiples trabajos de investigación se sostiene que los arsenales policiales suelen ser una de las fuentes de los circuitos ilegales (Kosovsky D. , 2006). En este sentido, se destaca un informe de la Provincia, donde se sostiene que durante el período 2014-2019 la fuerza provincial denunció como sustraídas o extraviadas 502 armas de fuego. Es decir, que cada cuatro días un personal de la policía provincial perdía o le robaban su arma reglamentaria<sup>12</sup>. Es imperioso poner el ojo sobre este fenómeno a través de políticas de control institucional a los fines de cortar con una probable fuente de abastecimiento de circuitos ilegales.

En segundo lugar, el gobierno de la provincia de Santa Fe, cuenta en su historia político-institucional con destacados intentos de intervención sobre la problemática. Así, en el año 2014, mediante Decreto Provincial N°1272, fue creada la Subsecretaría de Control de Armas dependiente del Ministerio de Seguridad, bajo la órbita de la Secretaría de Seguridad Pública, con el objetivo de “reducir los niveles de violencia armada”, a partir del diseño de una “política integral de control y educación que evite el fácil acceso a armas y municiones”. Posteriormente, en el año 2015, mediante el Decreto N°299/2015, la Subsecretaría se transforma en Dirección Provincial y pasa a depender de la Secretaría de Control de las Fuerzas de Seguridad. Luego, en el año 2018, mediante Decreto N°2567, se crea la Unidad de Prevención de la Violencia con Armas de Fuego, con los objetivos de “reducir el circulante de armas de fuego y municiones en el territorio provincial, prevenir los efectos de la violencia armada y trabajar en conjunto con ANMaC”. Finalmente, luego del cambio de color político en la gestión provincial, el Gobernador, por medio del decreto N° 092/19, dispuso la creación de La Agencia Provincial de Prevención de la Violencia con Armas de Fuego. Se constituyó su dependencia funcional a la Secretaría de Política y Gestión de la Información del Ministerio de Seguridad. De este modo, se le dio un nuevo perfil institucional al área de control de armas provincial, haciendo hincapié en la necesidad de contar con datos e información confiable para trabajar sobre políticas públicas que atiendan el problema de la proliferación de armas de fuego desde una visión integral, en conjunto con áreas del Ministerio Público de la Acusación y de la Agencia Nacional de Materiales Controlados. En este contexto de re-perfilamiento institucional se inscribe en un proyecto de reforma estructural del sistema de seguridad pública de la Provincia de Santa Fe. Es decir, la Agencia de Prevención de Violencia con Armas de Fuego se enmarca dentro del plan de reforma presentado por el Ministerio de Seguridad y el Gobernador a la Legislatura Provincial<sup>13</sup>.

En este sentido, sostenemos que la iniciativa de implementar un organismo estatal provincial que se encargue de pensar y diseñar políticas en torno al control de las armas y municiones oficiales constituye una iniciativa genuina y progresista en materia de seguridad pública. El trabajo impulsado por las agencias ejecutivas provinciales, la justicia y el organismo Nacional (ANMaC) en conjunto permiten abordar la problemática de la proliferación ilegal de armas, entendida como regularidad social en la región, desde toda su complejidad.

A partir de su entrada en vigencia, la APVAF (Agencia de Prevención de Violencia con Armas de Fuego) diseñó diferentes políticas de intervención. Entre ellas es destacable la creación en conjunto con el Observatorio de Seguridad Pública de la Provincia, del “Informe Anual Sobre Secuestros de Armas de Fuego”. Dicho material de acceso público permite tener una dimensión real del circuito ilegal de armas de fuego. El mismo grafica la cantidad y el tipo de armas secuestradas en cada sector de la provincia, haciendo referencia a que fuerza la secuestra, horario y otras especificaciones que permiten tener una cartografía más clara del problema<sup>14</sup>. Otra medida de gran

---

<sup>12</sup> Véase: <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/269438/>

<sup>13</sup> Véase: <https://www.pagina12.com.ar/300321-tres-leyes-para-cambiar-la-policia-santafesina>

<sup>14</sup> Véase: “Informe anual sobre secuestros de armas de fuego. Provincia de Santa Fe. Período 2019-2021”. Elaborado por la Agencia Provincial de Prevención de la Violencia con Armas de Fuego del Ministerio de

impacto y que se enmarca en los estándares internacionales de control sobre armas y municiones es la del marcaje de las municiones institucionales. A partir del mes de febrero del año 2021, la Policía de la Provincia de Santa Fe cuenta con municiones marcadas en su culote, con una impresión que hace referencia a la institución, PSF<sup>15</sup>. Esto permite mejorar la trazabilidad de las mismas, intentando hacer más dificultosa su sustracción, o más bien, permitiendo mejorar el rastreo sobre las mismas. De todas formas, entendemos que es un buen primer paso, que hay que robustecer con mayores medidas, como marcaje de las cajas y, también, de las armas institucionales.

A su vez, dentro de la esfera provincial, juega un rol muy preponderante la justicia y cómo esta despliega su estrategia de persecución penal. Una respuesta penal efectiva y que aborde el fenómeno en su conjunto es indispensable para atacar los flujos ilegales de armas y municiones. De esta manera, destacamos que a pesar de la gran cantidad de armas secuestradas, durante mucho tiempo no existieron investigaciones en torno a la fuente del mercado ilegal de armas. Sostenemos que esto es consecuencia de las lógicas judiciales que suelen tener una mirada miope sobre las investigaciones. Es decir, en relación a las armas de fuego, solo se investiga el hecho principal de manera aislada (homicida, abuso de arma, portación o tenencia indebida, etc.), dejando por fuera la pregunta neurálgica por el origen de esa arma. Se imputa el delito principal, y se deja de lado la genealogía histórica de esa arma, perdiendo así su trazabilidad e imposibilitando la reconstrucción biográfica que ilumine las fuentes del mercado ilegal. El arma secuestrada se transforma en una evidencia más de un caso particular y aislado, desprovista así de su carga histórica. No se trabaja sobre lo que a nivel internacional se llama “rastreo de armas”, esto es la marcha del arma hacia atrás en el tiempo.

Sin embargo, es destacable que desde un tiempo a esta parte, desde la implementación del nuevo sistema procesal penal, con raigambre acusatoria, el Ministerio Público de la Acusación ha diseñado distintos dispositivos para realizar investigaciones desde la lógica de la complejidad. Entre estos, se destaca la creación de una unidad Fiscal especial dedicada a aglutinar todas las denuncias e investigaciones vinculadas a balaceras y delitos con armas de fuego<sup>16</sup>. Esta forma de trabajo apunta a encontrar patrones y regularidades sociales en torno a la presencia de armas de fuego y de ese modo comenzar a visibilizar el mercado ilegal de armas y municiones en la región. En este sentido, es destacable la impronta de esta nueva unidad que desarrolló importantes investigaciones relacionadas a estos circuitos ilegales en la ciudad de Rosario<sup>17</sup>. Un ejemplo claro es la investigación que llevaron adelante iluminando una de las tipologías criminales propias de este tipo de criminalidad, el llamado “mercado gris”, donde los fiscales dieron cuenta de la existencia de una armería que vendería municiones tanto de forma legal como ilegal opera el mercado gris encontramos autores que mencionan la existencia de armerías que trabajarían en el llamado “mercado gris”, donde intervendrían vendiendo armas tanto en forma legal, como ilegal (Dreyfus & Bandeira, 2006).

También, es dable destacar la existencia de armamento secuestrado por parte del poder judicial pero que se encuentra almacenado en dependencias policiales. Esto es una práctica arraigada históricamente y que lleva a posibles filtraciones y manipulaciones del material balístico, constituyéndose así en otra fuente de los circuitos ilegales. A nuestro entender, los secuestros judiciales deben conservarse en depósitos judiciales especialmente destinados a eso, y durante un tiempo muy corto, dado que su conservación puede llevar a la pérdida de vista por parte del Estado y, sumado a un acto de corrupción, a incrementar la dimensión del circuito ilegal de armas. Un ejemplo de esto es lo ocurrido en la sección balística dependiente de la Agencia de Investigación

<sup>15</sup> Véase: <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/270015/>

<sup>16</sup> Véase: <https://www.pagina12.com.ar/370780-balance-de-una-unidad-especial>

<sup>17</sup> Véase: <https://www.lacapital.com.ar/policiales/detienen-la-zona-oeste-al-dueno-una-armeria-habilitada-falsear-ventas-balas-n2681503.html>

Criminal en la ciudad de Rosario en abril de 2022. A partir de una investigación del Ministerio Público de la Acusación, se pudo dar cuenta de maniobras para filtrar armas que habían sido secuestradas con anterioridad al circuito ilegal<sup>18</sup>. La pregunta que surge es ¿una vez secuestradas y peritadas, para qué deberían guardarse las armas? ¿por qué no se procede a la destrucción automática de las mismas? Estas incógnitas tienen múltiples respuestas. Por un lado la procesal, donde el CPPSF permite que las armas sean guardadas por el lapso de un año luego de secuestradas y antes de que el Fiscal deba solicitar la baja para destrucción de la misma. Sería importante, implementar una reforma del mismo, donde una vez peritada el arma y realizado dicho acto con control también de la defensa, la misma puede pasar a los canales necesarios para su destrucción, sin necesidad de guardarla para un eventual juicio. La medida probatoria se haría con control de la defensa, por lo tanto guardaría todas las medidas y garantías necesarias para validarla.

El otro problema es el burocrático, dado que el único organismo habilitado para destruir armas de fuego en el país es ANMaC, y la mayoría de las veces se encuentra abarrotado de trabajo con personal escaso, haciendo que estas destrucciones y los traslados a sus depósitos se vean demorados. Lo que termina desembocando en largos períodos donde las armas van pululando desde el depósito judicial a depósito policial y viceversa, donde muchas veces, los puntos ciegos del Estado y la propia burocratización de los procesos, termina siendo el escenario para la oportunidad delictual.

Esta situación no ha sucedido únicamente en los ámbitos de la institución policial, dado que también se tuvo noticias de faltante de armas en lo que respecta a ámbitos propios del poder judicial. Durante el año 2022 el Ministerio Público de la Acusación inició una causa por la faltante de armas en la órbita de la Oficina de Gestión Judicial, encargada de organizar y vehicular el trabajo en los tribunales penales<sup>19</sup>. Los intersticios burocráticos van generando puntos ciegos donde las armas parecen esfumarse.

Finalmente, dentro de esta maraña de competencias y aptitudes estatales, quien es el mayor responsable y tiene un papel trascendental es el Estado Nacional, dado que es quien detenta y se arroga la titularidad del control sobre todo lo atinente a armas de fuego y materiales peligrosos, a través de la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMaC), teniendo la facultad exclusiva y excluyente en lo que hace a permisos, credenciales, habilitaciones, y también destrucción de armas incautadas. Asimismo, dicha Agencia tiene el deber de inspeccionar las armerías de usuarios comerciales como así también clubes de tiro, cotos de caza, etc. Un punto a considerar es que desde que se produjo la modificación institucional que dio fin al RENAR y nacimiento a ANMaC, el organismo tomó mayores intervenciones en torno a la concientización y a la capacitación hacia la ciudadanía en general en torno a lo que implican las armas de fuego y las consecuencias de su mal uso. De este modo impulsan talleres de prevención ciudadana para visibilizar diversas situaciones y falsas creencias en torno a las armas de fuego. Durante el año 2021 la Provincia de Santa Fe y la Agencia Nacional de Materiales Controlados llevaron adelante conjuntamente el plan “Santa Fe Libre de Armas”, que fue la forma de reeceptar, durante este año, las políticas de desarme en el territorio provincial<sup>20</sup>. Esto posibilita que muchas armas que eventualmente podrían caer en circuitos ilegales producto de robos o extravíos no lo hagan y sean destruidas. Al mismo tiempo que se trabaja sobre lo social y cultural para evitar que futuras generaciones caigan en el uso o tenencia de armas de fuego.

En definitiva, sostenemos que la relación interinstitucional entre todas estas agencias y niveles resulta fundamental al momento de identificar las capacidades y respuestas estatales a la problemática analizada. La coordinación y el trabajo coordinado es trascendental para una política

---

<sup>18</sup> Véase: <https://sumapolitica.com.ar/de-donde-salen-las-armas-y-las-balas-que-alimentan-la-escalada-de-violencia-en-rosario/>

<sup>19</sup> Véase: <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2022/04/04/escandalo-en-rosario-robaron-cuatro-armas-que-habian-sido-incautadas-por-la-justicia-a-policias-condenados-por-un-crimen/>

<sup>20</sup> Véase: <https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/sacaron-circulacion-800-armas-y-13700-municiones-n2678113.html>

que atienda el problema de la circulación ilegal de armas de fuego de forma integral y, por lo tanto, eficaz.

### **La proliferación de armas como fenómeno criminal de mercado**

Como venimos sosteniendo a lo largo del trabajo, entendemos que el problema de la circulación y proliferación ilegal de armas de fuego debe entenderse y abordarse como un fenómeno que se desarrolla bajo la estructura de mercado. Esta dimensión de análisis, plantea hacer foco en el estudio de lógicas de funcionamiento, regularidades, actores, estructura de oportunidad y circuitos de relaciones sociales de intercambio, para así poder identificar patrones comunes que permitan la construcción y el diseño de políticas públicas (Binder, 2009).

Un aspecto distintivo del mercado ilegal de armas de fuego es que, en principio, todas las armas nacen legales<sup>21</sup>, por lo tanto es necesario indagar sobre las estructuras y las condiciones de posibilidad que hacen factible el pasaje de la legalidad a la ilegalidad, contar con un esquema de trazabilidad sobre toda la vida del arma, desde su fabricación, pasando por su adquisición y su uso (Kosovsky, 2006). Así, dilucidar una posible estructura de relaciones existente entre el mercado legal y el ilegal, zonas grises de la realidad social que crean áreas de economías turbias, donde actores legítimos e ilegítimos realizan intercambios, consorcios y alianzas (Ruggiero, 2005). En este orden de ideas, investigar qué rol cumple el Estado en dicho orden, entender de qué forma habita dichas relaciones clandestinas (Dewey, 2015).

De esta manera, sostenemos que es necesario indagar acerca de la dinámica delictiva que se presenta en la ciudad de Rosario, y en particular, la vinculación de la violencia altamente lesiva con el uso de armas de fuego, puntualizando en los actores que intervienen, la estructura de oportunidad sobre la cual opera y los circuitos de relaciones sociales de intercambio, en pos de identificar patrones comunes que permitan la entender la complejidad que la problemática reviste. Por otro lado, es importante considerar que actualmente no existe un análisis de estas características, por lo cual dicha exploración resulta necesaria para poder establecer las bases de un primer diagnóstico que permita servir de insumo para el desarrollo de políticas públicas preventivas.

### **La administración de justicia penal y su rol**

La administración de justicia penal tiene un vínculo diario con causas donde se efectúan secuestros judiciales. Tanto el órgano fiscal, la policía y los jueces efectúan y tramitan cotidianamente pedidos de secuestro en diversas causas. En este sentido, se hace hincapié en el vínculo existente entre fiscales, empleados judiciales, la institución policial y, en particular con los objetos secuestrados. Como se mencionó con anterioridad, el eje está puesto en la ciudad de Rosario y en particular sobre las armas de fuego que allí se secuestran. Así pues, surgen dos preguntas; ¿Con qué trabaja la justicia penal? y ¿Con quienes trabaja la justicia penal? (Kostenwein, 2018).

Resulta evidente que las estructuras extremadamente rígidas del poder judicial, provocan que los actores que allí se desempeñan no se pregunten sobre las proyecciones del fenómeno sobre el cual sus acciones deberían incidir. Así, los distintos estamentos de la justicia penal, trabajan de manera encorsetada, dejando zonas grises sin ser atendidas y provocando así posibles deficiencias en el sistema (Binder, 2015). En el caso particular de las armas de fuego esto genera la pérdida de la trazabilidad y la falta de dimensión del fenómeno global.

Asimismo, teniendo en cuenta las condiciones edilicias y de seguridad que suelen detentar los depósitos, surge la pregunta acerca de si los agentes judiciales conocen las particularidades de estas dependencias. Es decir, ¿saben los funcionarios y empleados judiciales adonde mandan las armas de fuego que secuestran en virtud de la aplicación del poder punitivo? (Gauna Alsina, 2017).

---

<sup>21</sup> Acá hay una diferencia importante con el mercado ilegal de drogas. El proceso de fabricación de armas, exceptuando a las “tumberas”, no es clandestino.

Por otro lado, teniendo en cuenta la relevancia del problema relacionado con la proliferación de armas de fuego en el territorio de referencia, surge el interrogante acerca de cómo atiende la justicia penal dicho fenómeno criminal. En este sentido, aunque producto de los números visualizados con anterioridad existe un flujo de armas de fuego considerable, sigue predominando la lógica de trabajo impuesta por el caso a caso. Salvando los gratos ejemplos en torno a las pesquisas desarrolladas por la nueva unidad de balaceras en Rosario, o las intervenciones de la Unidad de Delitos Complejos, no existen grandes investigaciones en torno a las fuentes de provisión de las armas de fuego, a pesar de que se secuestran, en los últimos 6 años, algo más de tres armas promedio por día.

De este modo, en lo que hace a las investigaciones judiciales, es imperioso dejar atrás la lógica del caso a caso y abordar los objetivos de la política criminal desde las regularidades sociales. En palabras de Alberto Binder:

“La identificación de estas regularidades es esencial para lograr eficacia, respecto de los objetivos propios de la política criminal. Pese a que pueda parecer lo contrario, cuando ella se basa en la perspectiva de casos, adquiere un alto grado de artificialidad y, por lo tanto, de ineficacia (Binder, 2015, págs. 264-265).

La reforma procesal penal producida en el año 2014, modificó la estructura de un código denominado mixto, pero de claro tinte inquisitivo, a uno con una impronta acusatoria y adversarial. En este sentido, sostenemos que la reforma procesal, en lo que hace la investigación de delitos, debe ser entendida por los actores judiciales desde una perspectiva de persecución penal estratégica (Carrara, 2017).

En lo que hace a presencia de armas de fuego la justicia penal, mayormente, sigue trabajando de manera parcelada, esta miopía judicial solo trabaja imputando el delito asociado al arma<sup>22</sup>, pero nunca se investiga de dónde salieron esas armas, su biografía. La dimensión compleja del problema amerita a que las estructuras históricamente rígidas y burocratizadas del poder judicial reconviertan sus formas de investigación (Marsili & Radyna, 2020).

En este sentido, la justicia penal sigue atrapada en la lógica del caso a caso. Se deja de lado la regularidad social, constituida por muchos de los patrones que enumeramos en la primera parte de este trabajo. A pesar de observar como este tipo de criminalidad tiene estructura de mercado en ámbitos urbanos como Rosario, se trabaja desde modos de intervención individuales, propios de la vieja administración de justicia penal, conduciendo inexorablemente a la ineficacia (Binder, 2015).

## **Palabras finales**

Recapitulando, la intención de este pequeño ensayo fue comenzar a explorar la dimensión de la circulación ilegal de armas de fuego dentro de la ciudad de Rosario. Al mismo tiempo, se procuró diagramar una cartografía de los organismos y las competencias estatales en todos sus niveles relacionados con la problemática. Finalmente nos enfocamos en el ámbito judicial y lo que, a nuestro entender, debe primar en pesquisa, la investigación penal estratégica. Consideramos prioritario entender el fenómeno de la proliferación ilegal de armas de fuego bajo la lógica de mercado criminal, dado que de esta forma se pueden identificar patrones comunes y así, procurar intervenir eficazmente desde la política criminal.

El escenario muestra algunos rezagos del viejo sistema penal, algunas improntas heredadas de la investigación instructoria que trabajaba de manera encorsetada, dando lugar a zonas grises dentro de las relaciones interinstitucionales que van en desmedro de la seguridad pública y de la buena administración del servicio de justicia. Por eso celebramos, la modificación del sistema procesal penal y, con ello, la creación de diversas unidades fiscales por parte del Ministerio Público

---

<sup>22</sup> Se imputan de manera corriente múltiples tenencias y portaciones indebidas, como así también la figura de abuso de armas, pero no se indaga sobre el lugar de procedencia del arma de fuego en cuestión.

de la Acusación que apuntan a trabajar los fenómenos criminales desde una estructura de complejidad. En este sentido, es importante el impulso y el trabajo de la unidad fiscal de balaceras, que aglomera toda la información y las investigaciones en torno a la circulación ilegal de armas y municiones en la ciudad.

Resulta imprescindible modificar las formas de trabajo de la justicia penal, en particular lo referido a la lógica del caso a caso, pasando a una persecución penal inteligente y estratégica. En función de ello, en lo que hace al particular caso de criminalidad analizado, tiene sentido incidir sobre las dinámicas de la circulación ilegal de armas.

Para finalizar, sostenemos que es troncal el trabajo desde coordinado entre los tres niveles estatales para atender el fenómeno de la proliferación ilegal de armas y municiones. Cada uno, desde sus diferentes grados de intervención debe contribuir a visibilizar las zonas oscuras que permiten o generan la oportunidad de que dicho mercado se transforme en uno de los vectores de la violencia en la ciudad.

## Bibliografía

- Appiolaza, M. (2010). Prevención social de la violencia y el delito en la Argentina. *Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo*.
- Appiolaza, M., & Ávila, J. (2009). *Tráfico de armas en América Latina. Caso Argentina*. Buenos Aires: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano 2009.
- Binder, A. (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. En G. Kessler, *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Buenos Aires: Edhasa.
- Binder, A. (2015). *Análisis político criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Buenos Aires: Astrea.
- Carrara, A. (2017). Persecución penal estratégica de la delincuencia económica: criterios de oportunidad y selección de casos. *En Letra*, 70-97.
- Concaro, C. (2019). El sentido de la política pública de control de armas y desarme. *Pena y Estado. Revista latinoamericana de análisis político criminal*, 81-97.
- Concaro, C., & Olaeta, H. (2011). Violencia armada y el desarme de la sociedad civil. El caso de la República Argentina. *URVIO. Revista latinoamericana de seguridad ciudadana*, 60-76.
- Concaro, C., Brandy, D., Quintana, G., & Olaeta, H. (2008). *Las estructuras de mercado en el fenómeno de la criminalidad. Una medición estructural del mercado ilegal de armas de fuego*. Buenos Aires: Ediciones del Instituto.
- Cozzi, E. (2014). Los Tiratiros. Usos y formas de la violencia altamente lesiva entre jóvenes en la ciudad de Santa Fe. *Estudios*, 265-284.
- Cozzi, E. (2015). De juntas, clanes y broncas: Regulaciones de la violencia altamente lesiva entre jóvenes de sectores populares en dos barrios de la ciudad de Santa Fe. *Delito y sociedad*, 72-102.
- Cozzi, E. (2018). *De ladrones a narcos: Violencias, delitos y búsquedas de reconocimiento en tres generaciones de jóvenes en un barrio popular de la ciudad de Rosario*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras.
- Derghougassian, K. (2007). Violencia y uso de armas de fuego en la provincia de Buenos Aires. En K. Derghougassian, D. Fleitas, P. Dreyfus, A. R. Bandeira, & A. Otamendi, *Las armas y las víctimas. Violencia, proliferación y uso de armas de fuego en la Provincia de Buenos Aires y la Argentina* (págs. 13-38). Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Dewey, M. (2015). *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Dreyfus, P., & Bandeira, A. R. (2006). Vecindario bajo observación: Un estudio sobre las "Transferencias Grises" de armas de fuego y municiones en las fronteras de Brasil con Paraguay, Bolivia, Uruguay y Argentina. *Viva Rio*, 1-82.
- Fleitas, D. (2009). El tráfico de armas en Latinoamérica. Características y problemas de las exportaciones e importaciones de armas y municiones entre 1994 y el 2006. *APP, Asociación para Políticas Públicas*.
- Gambetta, D. (2007). *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gauna Alsina, F. (2017). Detrás del castigo. Primeras aproximaciones a la relación de la justicia penal con la prisión. *Derecho y Ciencias Sociales*, 44-69.
- Kosovsky, D. (2006). *El sheriff ciudadano. Armas y violencia en Argentina*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Kosovsky, D. (2008). Las armas de fuego y los dos demonios en la seguridad pública. En A. Álvarez, J. Bertranou, & D. Fernández Pedemonte, *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate* (págs. 267-299). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública "Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad". Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

- Kostenwein, E. (2018). Sociología de la justicia penal. Precisiones teóricas y distinciones prácticas. *Delito y Sociedad*, 33-72.
- Kostenwein, E., Barrera, L., Calzado, M., Carrasco, M., Gauna Alsina, F., Gual, R., . . . Zysman Quirós, D. (2020). La condición judicial. Dimensiones sociales de la justicia penal. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Marsili, M., & Radyna, N. (2020). *Crímen, complejidad y economía*. Buenos Aires: Buyatti.
- Mujica, J. (2009). *Armas pequeñas en el crimen urbano. Delitos, acceso y mercados ilegales de armas de fuego en Lima*. Lima: CLACSO.
- Otamendi, A. (2011). Las armas de fuego en América Latina: Tiempo de balance. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 7-13.
- Otamendi, A. (2019). Armas de fuego en América Latina a comienzos del siglo XXI: entre su impacto y su aceptación. En J. V. Tavares-dos-Santos, *Violência, segurança e política: processos e figuras* (págs. 83-105). Porto Alegre: Tomo Editorial. UFRGS, Universidad de Antioquía, Universidad de la Republica, CLACSO.
- Otamendi, A. (2019). Juvenicidio armado: homicidios de jóvenes y armas de fuego en América Latina. *Revista Salud Colectiva*.
- Ronconi, L., Lenis, D., & Schargrotsky, E. (2011). Evaluación del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en Argentina. *Perspectivas sobre el Desarrollo*, 14-34.
- Ruggiero, V. (2005). *Delitos de los débiles y de los poderosos. Ejercicios de anticriminología*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Sain, M. (2017). *Por qué preferimos no ver la inseguridad (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Spinelli, H., Zunino, G., Alazraqui, M., Guevel, C., & Darraidou, V. (2011). Mortalidad por armas de fuego en Argentina, 1990-2008. *Perspectivas de Políticas Públicas*.
- UNODC. (2020). *Estudio Mundial sobre el Tráfico de Armas de Fuego*. Naciones Unidas.