

IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales

Universidad del Salvador

**ÁREA DE RELACIONES INTERNACIONALES DE AMERICA
LATINA**

© IDICSO.

2009

**Desafíos en la Agenda Pública: El Rol de las OSC en un contexto de
Situaciones Populistas Latinoamericanas**

Autor: Lic. Juan Ferrer

http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/rrii_america_latina/publicacioneshtm
Hipólito Yrigoyen 2441 – C1089AAU Ciudad de Buenos Aires – República Argentina

Desafíos en la Agenda Pública: El Rol de las OSC en un contexto de Situaciones Populistas Latinoamericanas

Lic. Juan Ferrer

Ponencia presentada en las VII Jornadas de Investigación IDICSO, Área de Relaciones Internacionales de América Latina, Universidad del Salvador, 14 de octubre de 2009.

Resumen

El presente trabajo parte de la idea de "pensamiento situado", entrecruzando disciplinas y temáticas que marcan en la actualidad parte del debate y las problemáticas surgidas en nuestra región. Desde el auto convencimiento de la insuficiencia y finitud de nuestras disciplinas como "cuerpos autónomos y específicos", promovemos la noción de una marcada inter y transdisciplinariedad para abordar parte de los fenómenos sociales de los que pretendemos dar cuenta.

Los acontecimientos que fueron apareciendo en el centro de la escena latinoamericana a partir de la implementación de políticas de corte neoliberal demostraron paulatinamente los propios límites de un modelo que trajo aparejado índices socio-económicos preocupantes para la región.

Dicho modelo se configuraba como solución definitiva al problema de modernización y de inserción competitiva de la región a nivel global, a partir de la incorporación de premisas rectoras que implicaban una sociedad de mercado individualista, reducción de la presencia estatal en temáticas tendientes al desarrollo económico y la progresiva desregulación del sistema económico-financiero. Es en este contexto que las recetas promovidas principalmente por organismos internacionales como Banco Mundial (BM) o Fondo Monetario Internacional (FMI) las que vaticinaban que el crecimiento económico se traduciría necesariamente a partir del efecto derrame en mejores condiciones y calidad de vida para la población.

En este sentido creemos necesario enmarcar nuestro estudio bajo el bloque conceptual de las "Situaciones Populistas" surgida desde la noción de pensamiento situado en América Latina, entrecruzado disciplinariamente desde la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Asimismo, la noción de Anomia Estructural Latinoamericana, a partir de los aportes del autor Peter Waldmann, completará un esquema teórico relacionado a la necesidad de dar cuenta de nuevas iniciativas políticas en la región, tanto desde los contenidos y el diseño de las mismas como también desde la incorporación de nuevos actores en el proceso íntegro de toma de decisión.

Parte de estas iniciativas, tendrán que ver en las próximas páginas con cuestiones que hacen a la agenda pública de la región, concentrándonos puntualmente en las políticas de desarme y control de armas. Para ello, hemos encontrado necesario incorporar algunos elementos novedosos desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales en lo que actores involucrados se refiere.

Hemos observado que América Latina ha promovido desde los noventa, una activa participación de las llamadas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sobre todo desde los países integrantes del MERCOSUR, quienes serán analizados más en profundidad para buscar establecer algunas relaciones directas entre dicha participación y el éxito efectivo de las iniciativas políticas regionales en torno a la seguridad pública.

Para ello, se planteará el trabajo desde una primera sección con la conceptualización de la situación populista en América Latina, complementando dicho esquema con la del Estado Anómico Latinoamericano, lo cual da como resultado un cuerpo teórico compacto, como para entender dentro de esas demandas y funcionamiento que adquiere particularmente la región, como las iniciativas alrededor de la seguridad y por ende, la necesidad del desarme, se constituye en una característica a destacar desde nuestro pensamiento situado.

En segundo lugar, buscaremos ahondar sobre la incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Agenda Pública latinoamericana, para así poder entender parte del éxito y el desarrollo de las políticas de desarme regionales. Para ello, necesitaremos esclarecer parte del debate que conlleva la propia conceptualización de las OSC y los equívocos a los que se prestan continuamente las mismas en el análisis y el diagnóstico situacional de la región. Es justamente en dicho análisis donde incorporaremos la estructura de la llamada ecuación Populista y dentro de ella cual ha sido y es el papel de la OSC para permitir situaciones populistas consolidadas.

Tercero, presentaremos un diagnóstico situacional del MERCOSUR en torno a la Seguridad Pública, a partir de la exposición de ciertos datos Socio-Económicos Estructurales de la Región, que contribuyen a un mayor entendimiento del porque la necesidad del desarme como política de estado, lo cual quedará demostrado desde la descripción de las Principales Iniciativas Regionales de Interacción entre el Estado y las OSC en esta temática. Por último, buscaremos presentar dentro de nuestro balance y consideraciones finales retomar parte del debate acerca de las OSC y como su incorporación al análisis sustancial de las actividades políticas visibles en América Latina y el MERCOSUR en particular, conlleva un mayor compromiso científico metodológico en el intento por abordar de una manera más integral cuestiones que trascienden las miradas unidireccionadas.

1. Presentación

El presente trabajo parte de la idea de "pensamiento situado", entrecruzando disciplinas y temáticas que marcan en la actualidad parte del debate y las problemáticas surgidas en nuestra región. Desde el auto convencimiento de la insuficiencia y finitud de nuestras disciplinas como "cuerpos autónomos y específicos", promovemos la noción de una marcada inter y transdisciplinariedad para abordar parte de los fenómenos sociales de los que pretendemos dar cuenta.

Los acontecimientos que fueron apareciendo en el centro de la escena latinoamericana a partir de la implementación de políticas de corte neoliberal demostraron paulatinamente los propios límites de un modelo que trajo aparejado índices socio-económicos preocupantes para la región.

Dicho modelo se configuraba como solución definitiva al problema de modernización y de inserción competitiva de la región a nivel global, a partir de la incorporación de premisas rectoras que implicaban una sociedad de mercado individualista, reducción de la presencia estatal en temáticas tendientes al desarrollo económico y la progresiva desregulación del sistema económico-financiero. Es en este contexto que las recetas promovidas principalmente por organismos internacionales como Banco Mundial (BM) o Fondo Monetario Internacional (FMI) las que vaticinaban que el crecimiento económico se traduciría necesariamente a partir del efecto derrame en mejores condiciones y calidad de vida para la población.

En este sentido creemos necesario enmarcar nuestro estudio bajo el bloque conceptual de las "Situaciones Populistas" surgida desde la noción de pensamiento situado en América Latina, entrecruzado disciplinariamente desde la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Asimismo, la noción de Anomia Estructural Latinoamericana, a partir de los aportes del autor Peter Waldmann, completará un esquema teórico relacionado a la necesidad de dar cuenta de nuevas iniciativas políticas en la región, tanto desde los contenidos y el diseño de las mismas como también desde la incorporación de nuevos actores en el proceso íntegro de toma de decisión.

Parte de estas iniciativas, tendrán que ver en las próximas páginas con cuestiones que hacen a la agenda pública de la región, concentrándonos puntualmente en las políticas de desarme y control de armas. Para ello, hemos encontrado necesario incorporar algunos elementos novedosos desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales en lo que actores involucrados se refiere.

Hemos observado que América Latina ha promovido desde los noventa, una activa participación de las llamadas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sobre todo desde los países integrantes del MERCOSUR, quienes serán analizados más en profundidad para buscar establecer algunas relaciones directas entre dicha participación y el éxito efectivo de las iniciativas políticas regionales en torno a la seguridad pública.

Para ello, se planteará el trabajo desde una primera sección con la conceptualización de la situación populista en América Latina, complementando dicho esquema con la del Estado Anómico Latinoamericano, lo cual da como resultado un cuerpo teórico compacto, como para entender dentro de esas demandas y funcionamiento que adquiere particularmente la región, como las iniciativas alrededor de la seguridad y por ende, la necesidad del desarme, se constituye en una característica a destacar desde nuestro pensamiento situado.

En segundo lugar, buscaremos ahondar sobre la incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Agenda Pública latinoamericana, para así poder entender parte del éxito y el desarrollo de las políticas de desarme regionales. Para ello, necesitaremos esclarecer parte del debate que conlleva la propia conceptualización de las OSC y los equívocos a los que se prestan continuamente las mismas en el análisis y el diagnóstico situacional de la región. Es justamente en dicho análisis donde incorporaremos la estructura de la llamada ecuación Populista y dentro de ella cual ha sido y es el papel de la OSC para permitir situaciones populistas consolidadas.

Tercero, presentaremos un diagnóstico situacional del MERCOSUR en torno a la Seguridad Pública, a partir de la exposición de ciertos datos Socio-Económicos

Estructurales de la Región, que contribuyen a un mayor entendimiento del porque la necesidad del desarme como política de estado, lo cual quedará demostrado desde la descripción de las Principales Iniciativas Regionales de Interacción entre el Estado y las OSC en esta temática. Por último, buscaremos presentar dentro de nuestro balance y consideraciones finales retomar parte del debate acerca de las OSC y como su incorporación al análisis sustancial de las actividades políticas visibles en América Latina y el MERCOSUR en particular, conlleva un mayor compromiso científico metodológico en el intento por abordar de una manera más integral cuestiones que trascienden las miradas unidireccionadas.

2. Situación Populista en América Latina

Respecto de la Situación Populista, es menester recordar que la Dra. Mirka Seitz parte de la dialéctica histórica general abierta que supone considerar la lógica del "pensamiento situado". Tanto la estadística histórica general cuanto los "estados anómicos" resultantes en Latinoamérica generan si no la realidad por lo menos la potencialidad permanente de vivir una "situación populista" concebida como aquella en la que las soluciones institucionales establecidas quedan en estado de insuficiencia respecto de sí mismas y fuerzan al reclamo por y a la toma efectiva de medidas que ponen dicha institucionalidad al límite para satisfacer las demandas tanto sectoriales como sociales crónicamente insatisfechas." Por todo ello vemos que la crisis y el cambio son la "normalidad" esperable en función de la dualidad social latinoamericana.

Frente al diagnóstico coyuntural que podemos realizar de la región, podemos enfatizar que se está registrando un sostenido crecimiento en términos de control del déficit y la inflación y una firme expansión del comercio luego de las crisis de principios del 2do milenio. Estructuralmente, describir esta suerte de éxito económico latinoamericano manifestábamos que no es parte de la simple ecuación que habitualmente conlleva en un segundo término al Progreso Social.

Al respecto, nos interesa remarcar que estamos frente a la región del mundo emergente que menor crecimiento demuestra y con la peor distribución del ingreso, a pesar de seguir gozando de la mayor concentración de riqueza del planeta. Es así como a los ojos de diferentes instituciones internacionales, América Latina no sólo se presenta como el paradigma de la desigualdad, sino que también es la región que mayores dificultades encuentra a la hora de reducir la pobreza. En definitiva, el 40 % de la población total de la región viviendo bajo la línea de la pobreza -reduciéndose ese porcentaje a un promedio del 1% en lo que va de la última década- no hace más que demostrar un progreso social leve justificado en el paulatino auto-convencimiento latinoamericano de que el Crecimiento Económico no necesariamente se traduce en mejores condiciones de vida para los habitantes de la región.

Estas circunstancias se acompañan dentro de un contexto democrático homogéneo y perdurable en la región, con sus propias deficiencias y virtudes, de algunos dilemas políticos en términos de calidad de vida y de organización soberana de la economía. A su vez, se suma el creciente activismo de las comunidades postergadas y de sectores con nuevas reivindicaciones y capacidad de espera que se muestran desfasados de los modos y los tiempos del "efecto derrame" del mercado y mismo de las decisiones políticas de los sectores dominantes.

A partir de aquí emergen en la región las situaciones populistas insertas en el pensar de las democracias regionales y su transición hacia nuevas formas que permitan entenderlas como verdaderas formas de gobierno por, para y del pueblo, algo que es desde luego, imposible sin el punto de partida situado y transdisciplinario que explica que este concepto politológico clásico se redefine desde lo económico-social.

De hecho, Seitz rescata los aspectos positivos de la palabra populismo por la dimensión de sujeto colectivo que intenta rescatar toda concepción referida al tema, y encuentra también el hecho de que siempre está referido a una dialéctica de poder de ese sujeto colectivo con el orden internacional. Es así como se emplea y elige el concepto de "situación populista" refiriéndose a la dilemática ecuación político-social democrática contemporánea de las comunidades humanas que habitan los estados de nuestro continente. "La idea rescata la inescapable tensión entre las instituciones resultantes de la representación política democrática y la estructura vigente de la distribución del ingreso".

Por su parte, Peter Waldmann define al "Estado anómico latinoamericano" como aquel que "pretende regular ámbitos sociales y modos de comportamiento que ocupa ficticiamente y que no está en condiciones de dominar y controlar efectivamente" por lo que, frecuentemente "el propio personal estatal, los funcionarios de la administración, los jueces y los policías son la causa de continuas irritaciones, temores y sensaciones de inseguridad de los ciudadanos, ya que no cumplen con las leyes estatales". Es decir que estamos hablando de una situación de ilegitimidad estructural en el vínculo estado-ciudadanía que afecta al principal instrumento de ejecución de políticas que tenemos para sobrevivir en un medio internacional desafiante e inestable.

A la luz de los acontecimientos que se fueron desarrollando, principalmente a partir de la década de los noventa, el presente trabajo buscará analizar parte de las agendas nacionales y transnacionales de los países del MERCOSUR y sus vínculos con una de las problemáticas con mayor impacto en lo social, como lo ha demostrado ser la temática de la "seguridad pública", y dentro de ella el debate en torno a las políticas de Desarme.

Si bien las políticas públicas de control de armas de fuego en esta parte de la región (siendo Argentina y Brasil pioneros en la materia) tienen una historia de más de 30 años, diversos sucesos para fines de los noventa han llevado a cambios profundos y positivos en lo que a políticas sobre Desarme se refiere, conllevando necesariamente un análisis más integral de los contextos sociales, las iniciativas políticas surgidas y de la aparición de un escenario más complejo a partir de la incorporación de nuevos actores intervinientes en la cuestión. Frente a ello, observamos que parte de las transformaciones no sólo se vislumbran en la jerarquización de las temáticas de las diversas agendas estatales y supranacionales, sino también en la incorporación de nuevos actores en el armado de un diagnóstico de la situación, participación de la mesa de negociación, como así también del valioso aporte a los debates que concluyeron en la toma de decisiones mismas.

A fines estrictamente metodológicos se busca describir y explicar parte de esta realidad, desde una perspectiva centrada en la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y su incidencia en las políticas públicas implementadas considerando extremadamente útil para abordar ciertas conclusiones, indudablemente

valiosas a la comprensión de la situación actual de la seguridad regional, más allá del análisis puntual que ameriten los programas y planes en ejecución en sí mismos.

3. Incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Agenda Pública

En el caso de los estudios históricos y actuales de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se presenta como obstáculo inicial el simple hecho de la falta de definición precisa en los términos que se nombraban las diferentes organizaciones sin fines de lucro como también de las normas legales que regularon y regulan sus actividades. Es más, la imprecisión del término sociedad civil y el "mapa" diseñado del sector no lucrativo, por lo menos en el caso argentino al día de hoy, demuestra insuficiencias respecto de la distinción entre las definiciones legales y aquellas de "uso social" (modo en que son nombradas y reconocidas en el espacio público).

Como anticipábamos, en la actualidad resulta importante estudiar a la sociedad civil en constante interacción con otras esferas institucionales, constituyéndose el Estado como actor primordial, y así comprender su funcionamiento e incidencia en los procesos políticos y procesos sociales amplios. El diseño que comienza a gestarse en torno a las políticas sociales, incorporando la noción de interdisciplinidad y vinculación temática, constituye un objeto de aproximación privilegiado a esta cuestión, teniendo a consideración los cambios que se vienen manifestando en la participación, la expresión y la gestión de las OSC.

En Latinoamérica, la llamada "Sociedad Civil" abarca un conjunto amplio de organizaciones con historias, propósitos y prácticas disímiles, lo que conlleva directamente a nociones para nombrarla muy abstractas y adoptándose definiciones mayoritariamente en términos negativos, más que positivos. Siguiendo los trabajos de Roitter y González Bombal en el esfuerzo por sistematizar el conjunto de unidades que la conforman y diseñar una tipología con los tipos básicos de organizaciones, observamos que entre los casos denominados "puros" se encuentran las Fundaciones junto a las Asociaciones Civiles y las Mutuales.

En Argentina es recién en el año 1972 que se sanciona la ley 19.836 para definir las como "personas jurídicas que se constituyen con un objeto de bien común, sin propósito de lucro, mediante el aporte patrimonial de una o más personas". Asimismo, desde la perspectiva del uso social aparecen fundaciones bajo este criterio común en el espacio público especificando campos de acción, entre los que encontramos el político, el cultural, el de salud o el de asistencia social entre otros.

La heterogeneidad de instituciones que se ubican dentro de la denominación de organizaciones de la sociedad civil dificulta la agregación bajo un mismo concepto. Las mismas han adoptado y asumido diferentes compromisos y responsabilidades sobre las problemáticas sociales que han ido surgiendo, entre las que se encuentra el Desarme, impidiendo que entre ellas se perciban y auto-perciban como copartícipes de un espacio común. Esto último es lo que lleva a Roitter a sostener que "...no debe inferirse que se trata de un actor único con una sola voz, por el contrario, la propia naturaleza de las asociaciones expresa la diversidad y la multiplicidad de intereses existentes en la sociedad".

Una solución parcial a esta imprecisión conceptual parece haber surgido en el término "Tercer sector", entendido como el conjunto de organizaciones de la sociedad civil orientadas hacia el bien común, encontrándose en un espacio particular entre el Estado y el mercado, confluyendo en nuevas relaciones entre ellos. Según Bombal, hablamos de iniciativas y acciones que se diferencian de las provenientes del sector estatal y del sector privado, teniendo algo de uno y de otro, pero que en esa peculiar combinación se termina por definir ciertas actividades sustentadas por las iniciativas de los particulares, quienes incorporan una dimensión pública en la medida en que emprende políticas con un trasfondo vinculado al servicio voluntario para con los demás.

De hecho, escapándonos de algunos de los términos que han ido empleándose en la Argentina en relación al tercer sector, podemos afirmar que en la mayoría de los países de nuestra región nos encontramos con designaciones comunes y uniformes que hacen a una nueva forma de pensar las soluciones de "lo social" y su nuevo modelo de organización, tales como "Sector de la economía solidaria" y "Sector de las organizaciones no gubernamentales (ONGs)".

A su vez, vemos que el trabajo de Marcelo Leiras destaca y adopta una definición muy influyente en la literatura actual, partiendo de atributos de las estructuras y funciones de las OSC: Organizaciones formalmente organizadas, privadas (institucionalmente independientes del estado), autogobernadas, no distribuyen beneficios entre sus miembros y voluntarias. Complementariamente, agregamos como rasgos funcionales a esta definición, la búsqueda de un cambio social (es decir cambio en las relaciones, las instituciones, las organizaciones, las estructuras o los resultados sociales), y la apelación a algún argumento de interés público.

Al respecto, estos dos últimos elementos encuentran desde las aproximaciones teóricas de autores como Andrews y Edwards, una relevancia particular desde la búsqueda o persecución de intereses políticos que obligan a mirar a las OSCs (y por ende su incidencia directa) desde la óptica estatal y la interacción potencial entre ambos actores. Es más, desde la definición propuesta se plantean como "organizaciones que desarrollan estrategias respaldadas en argumentos de interés público para promover o resistir cambios sociales que, si se implementaran, entrarían en conflicto con los intereses o valores sociales, culturales, políticos o económicos de otros grupos u organizaciones".

Desde estas dos perspectivas planteadas, vemos que los elementos constitutivos de las definiciones sintetizan ideas y terminología comúnmente usadas en distintas tradiciones de estudios y áreas investigativas. Tal como lo presenta Leiras, ambas articulan las tesis de los estudios multidisciplinarios sobre las organizaciones sin fines de lucro y no gubernamentales con las de los estudios sobre grupos de interés de ciencia política y las de los estudios sobre movimientos sociales en sociología y antropología; a lo que se suma en nuestro caso de estudio una mirada desde las relaciones internacionales interesándonos particularmente en el estudio de situaciones y mecanismos vinculados a las políticas del desarme en el MERCOSUR, desde los ángulos de la "finalidad" (quien dispone de un poder se propone fines e intenta llevarlos a cabo) y de la "causalidad" (las colectividades humanas de todas dimensiones ejercen confusamente fuerzas cuya resultante modifica los acontecimientos) en términos de Jean Baptiste Duroselle .

En definitiva, y como señalara Mirka Seitz, nos situamos en nuevas realidades internas que, entrecruzando aquel déficit democrático, producto de las situaciones populistas y la anomia estructural, y la emergencia de organizaciones de la sociedad civil al margen de la representación política que, a su vez generan diferentes lecturas de lo interno y lo internacional, influyen en la autonomía decisoria para gobernar y gestionar políticas, y en el caso del desarme, se encuentra severamente restringida, con opciones políticas seriamente acotadas y necesarias de nuevas formas de articulación de intereses sectoriales.

Es relevante a esta altura, reconocer que la activación política de la sociedad civil, sobre todo desde la segunda mitad del siglo XX, y la década del noventa en particular, estimuló la actividad teórica e investigativa de distintas disciplinas sociales y permitió posteriormente evaluaciones sobre su accionar desde diferentes posturas ideológicas.

Retomando algunas cuestiones que hacen al estudio particular de las OSCs, no queda por abordar las discusiones acerca tanto de dichas evaluaciones y explicaciones sobre la creciente actividad política que fueron adquiriendo, cuanto las discusiones en torno a la medición de la incidencia y el protagonismo ejercidos sobre los fenómenos sociales, encontrándose su relación con el estado como punto de interés crucial.

En relación al rol y desempeño político que fue acrecentándose en los últimos años, podemos decir que parte de las explicaciones sobre ello recaen en factores como los regímenes políticos, la regulación estatal y el rol del estado para dar respuesta a las demandas sociales insatisfechas, las propias funciones y procedimientos al interior del estado para desarrollar el proceso de toma de decisión, como así también sucesos políticos y económicos vinculados a la globalización como contexto de mayor presencia e involucramiento de nuevos actores.

Sin embargo, no es en este punto particular que nos interesa ahondar desde lo metodológico de nuestro estudio. Aquí, más allá de las explicaciones que pueden acrecentar el peso que implican en la actualidad las OSC, abordamos como punto de reflexión la propia naturaleza de las OSC en el marco de sistemas políticos con reglas de juegos instaladas y actores consolidados que regulan parte de dicho esquema.

Así, vemos que el estado como actor central del diagnóstico situacional, resulta indispensable para cualquier análisis acerca del accionar, la influencia y la incidencia del llamado tercer sector sobre las problemáticas de una comunidad específica. "La sociedad civil no se sostiene ni se basta a sí misma y el estado no es meramente una entre varias formas de asociación posibles. El estado, él mismo una asociación, es condición de posibilidad de todas otras asociaciones y, lo que es particularmente importante es condición de civilidad y la pluralidad de la sociedad civil. Sin un marco de reglas comunes (que implica la obediencia a la autoridad común que vigila el cumplimiento de esas reglas) la civilidad de la sociedad civil se disuelve en multiplicidad de lealtades a un archipiélago de organizaciones".

Para que la participación de las OSC resulte productiva y eficaz desde la intención de mejorar las políticas públicas es de suma importancia la internacionalización del punto de vista del estado, y es así como se reconoce la inevitabilidad del monopolio estatal de la coerción, un marco concreto de reglas claras y el espacio de acción común entre los diferentes actores intervinientes (entre ellos las OSC). Desde allí, el argumento positivo sobre la incidencia de las OSC asume una versión no superior de lo público,

sino que de manera contraria acepta inevitablemente la presencia de la coerción efectiva, la afirmación de la política y la legalidad y la estatalidad como elemento clave de pluralidad y efectivismo de las iniciativas de estas organizaciones a estudiar.

Sobre la incidencia misma de las OSC, debemos decir en primer lugar que un primer problema es determinar que cuenta como incidencia. Desde un punto de vista teórico-metodológico, el tradicional esquema de análisis que considera por separado cada una de las etapas de la política pública (determinación de la agenda – identificación de las opciones de decisión – diseño de políticas – implementación- monitoreo y evaluación) requiere una profundización relacionada estrictamente a aquellos componentes que presentamos como constitutivos de una definición más acabada.

Nos referimos particularmente, por un lado al complementar parte de esta actividad política de las OSC en el proceso de las políticas públicas, con la promoción de cambios o la resistencia al cambio. De hecho, la resistencia eficaz puede traducirse en la adopción de decisiones o en no decisiones. Éstas últimas pueden resultar de la exclusión de un tema de la agenda pública o del mantenimiento del statu quo. Por el otro lado, en la consideración que dicha incidencia de las OSC puede ser medida por otros grupos o actores, "una descripción adecuada de las condiciones de incidencia requiere un inventario exhaustivo de las posibilidades de mediación, en particular de la relación entre OSC, los partidos políticos y la opinión pública".

Parte de este debate será retomado en las consideraciones finales del presente trabajo con el objeto de analizar justamente, a partir de las experiencias vividas en la región sobre las políticas de desarme, aquellas cuestiones que hacen tanto a la relación recíproca y de mutuo entendimiento entre las OSC y el estado a la hora de buscar soluciones a problemas específicos y de interés compartido, como así también en la incidencia particular que han ido desarrollando diferentes organizaciones en su incorporación en el proceso de gestación y desarrollo de las políticas públicas.

Por último, nos queda por plantear el entrecruzamiento del rol de las OSC en un contexto regional de situaciones populistas, dado que estas últimas se encuentran continuamente oscilando entre una situación potencial y el propio acto o realidad.

La ecuación populista planteada por Seitz, es precisamente la que trae a la escena aquellos elementos necesarios para diagnosticar de una manera más precisa los casos en los que la situación populista representa un potencial peligro para el devenir de la región. Así, la ecuación resultante se plantea como:

"Sociedad Política + Sociedad Civil + Poder Contrarrestante + Desestabilización Estructural" = Situación Populista Potencial.

Frente a esta conceptualización, vemos que allí donde las soluciones institucionales quedan en estado de insuficiencia con respecto a sí mismas, se fuerza y empuja necesariamente hacia medidas que conjugan elementos como la representatividad y participación política, la capacidad de actuar en pos de objetivos definidos o mismo la aplicación de particulares formas de gobernar que encuentran en las OSC un lugar común y necesario para su solución.

Por un lado, vemos que la representatividad ha ido paulatinamente incorporando por afuera del tradicional esquema de partidos políticos a las organizaciones de la sociedad

civil (en cualquiera de sus formas específicas) como herramientas de inclusión a la arena política de sectores poblacionales descreídos del marco institucional para llevar adelante iniciativas tendientes al bien público, y por ende a una activa participación de personas, por afuera de los diferentes lineamientos políticos existentes, en cuestiones que hacen al bienestar y una mejora en la calidad de vida allí donde el estado comienza a demostrar falencias y vulnerabilidades tanto voluntarias como involuntarias.

Estas iniciativas nucleadas desde las OSC, parten de la premisa de un contexto mediatizado por el poder, y desde ahí la vinculación de la idea de autoafirmación de personas partícipes en este tipo de iniciativas con el poder contrarrestante entendido como una forma de poder, es decir "capacidad de acción", proclive a realizar las potencialidades subyacentes e intrínsecas y los proyectos derivados de las mismas sin que esto suponga querer controlar coercitivamente la voluntad de otros ni desafiar a los actores dominantes del sistema .

En relación a la desestabilización estructural y el rol de las OSC, veremos más adelante como son ellas las encargadas muchas veces de encontrar un equilibrio sobre situaciones que hacen a dicha desestabilización, a través de la propia incidencia sobre las políticas públicas. Para ello, nos adentraremos en la cuestión del desarme como tema nuevo de la agenda pública latinoamericana, y del MERCOSUR en particular, y desde ese lugar, la búsqueda de un análisis concentrado en como han ido leyendo las organizaciones abocadas a esta temática aquellas políticas, en términos de necesidades, que la realidad demandaba para poder sobrellevar con mayor eficacia las tareas concentradas exclusivamente en el estado.

4. Diagnóstico Situacional del MERCOSUR en torno al debate sobre la Seguridad Pública en América Latina

América Latina es la región que proporcionalmente más sufre de la violencia armada en el mundo. Según Banco Mundial, la tasa anual de muertes ocasionadas mediante el empleo de armas de fuego, asciende a 15,5 por cada 100.000 habitantes, comparándose por ejemplo con otros continentes como África o América del Norte quienes presentan tasas de 7,5 y 3,9 respectivamente .

La violencia armada en América Latina vislumbra una realidad producto de lo que anteriormente presentábamos bajo el rótulo de anomia estructural regional con expresiones que van desde la violencia juvenil, el crimen organizado y los suicidios hasta los conflictos cotidianos que se convierten en disputas armadas. Esto conlleva directamente a resolución de conflictos con armas y la propia saturación de armas de fuego en la región –entre 40 a 65 millones– con fuertes aumentos de la letalidad y la gravedad de esa resolución violenta de conflictos.

Las aristas problemáticas que esta temática ha empezado a demostrar dentro de nuestra región implican tanto el desgaste institucional estatal, y por ende la insuficiencia de la misma (más allá del gasto público que ha venido incrementándose en relación a la búsqueda de seguridad por parte de los diferentes gobiernos nacionales), como también cuestiones referentes a la convivencia social y aspectos que hacen a la ética y el cuidado de los valores ciudadanos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a su vez, estima que la productividad anual de la región se ve reducida en aproximadamente un diez por ciento como consecuencia de las tasas de muertes y heridos por armas de fuego y demás violencia con ellas. En segundo lugar, los sistemas de seguridad pública tampoco pueden responder eficazmente al incremento de la violencia armada, entre otros por el mismo fácil acceso a las armas de fuego y su uso generalizado. Ello resulta en una devaluación de la capacidad de los Estados en brindar seguridad, aumentando de esa manera las percepciones de inseguridad y la demanda por las mismas armas de fuego.

La región ha incorporado a mediados de los noventa el flagelo de la proliferación de armas pequeñas y ligeras como parte de la agenda política a discutir. Así, se fueron gestando diversos procesos regionales y subregionales para la adopción de instrumentos en la materia, los cuales implicaban esfuerzos mancomunados entre el estado y sectores de la sociedad civil interesados en la problemática y con mayor conocimiento del tema, por ende, mayor capacidad de respuesta ante las amenazas.

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

La contracara de este impulso hacia nuevas formas de combatir el tráfico de armas y el uso ligado a las mismas, hoy se encuentra en la insuficiencia de los resultados esperados, empero. Las reformas de las legislaciones sobre armas de fuego se han visto frustradas en la mayoría de los países de América Latina y los indicadores alrededor de la cuestión seguridad pública siguen como cuotas pendientes.

Parte de las razones que encontramos para esta explicación tienen que ver una multiplicidad de factores de característica estructural. En primer lugar, los límites en la capacitación de las propias autoridades de aplicación sobre las legislaciones implementadas, muchas de ellas de carácter supranacional. Segundo, la visión cortoplacista en el diseño e implementación de las políticas que hasta ahora mayor éxito han arrojado como lo son aquellas campañas y planes destinados a la recolección de armas como estandarte de una reforma más amplia dentro del sector seguridad.

Asimismo, es importante remarcar que las reformas de las legislaciones en pocas ocasiones han partido de un abordaje integral que cubra y regule todos los aspectos y las actividades con armas de fuego, desde su fabricación hasta su destrucción, abordando la problemática de manera integral y percibiéndola como un proceso, es así como los mismos instrumentos regionales arriba referidos, no invitan necesariamente a tal abordaje, sino que encuentran como foco de atención principalmente lo que concierne al tráfico ilícito de armamento entre países, más como estrategia o doctrina de Seguridad Nacional y Defensa, que como política de estado integral conjuntamente con el campo económico y social.

De esta manera, se nos presenta a los países de la región un gran reto en la actualidad en lo que respecta la regulación de armas de fuego, dada la necesidad de fusionar los paradigmas de medidas en la materia: “control” y “desarme”.

“El primero apunta hacia la ilegalidad, de reducir el excedente de iure que existe en una sociedad, compuesto por armas de fuego en estado ilegal; aquí, lo que preocupa es el desvío de armas, de la legalidad a la ilegalidad. Las medidas del segundo paradigma apuntan a reducir la totalidad de las armas en una sociedad, es decir también las que se encuentran en estado legal, o dicho de otra manera: reducir el excedente de facto cuya expresión más clara son las miles de muertes que el fácil acceso y la circulación de armas, fomenta”.

La inexistencia de normativas que vincule la cuestión del control conjuntamente con el desarme demuestra la insuficiencia que aparece en las políticas tendientes a la reducción, prevención y represión de la violencia con armas de fuego. El diagnóstico actual acrecenta el escepticismo sobre el control de las armas de fuego dada la alta saturación de armas en el mercado legal e ilegal dentro de la región, y como consecuencia directa altas tasas de mortalidad vinculada al uso de ella; sumado a ello la recolección y posterior destrucción de las armas de fuego de la sociedad carece de instrumentos más rígidos de control para evitar paralelamente la incorporación de nuevas armas a la sociedad y el desvío de ellas a la ilegalidad. El “control” y el “desarme” son condiciones necesarias para reducir la violencia armada, la combinación e integridad de las políticas desde estos dos ejes se constituyen en el principal desafío a la hora de encarar reformas sustanciales para mejorar la seguridad pública.

Como bien lo señala Naciones Unidas, la prioridad en reformas y perfeccionamiento de leyes de armas encuentran razones lo suficientemente importantes para necesitar de un estado comprometido y responsable en el control y desarme de la sociedad, actuando conjuntamente con instituciones complementarias al cumplimiento de funciones específicas y fundamentales como lo es la seguridad pública. Así, se detectan claramente como justificativos genéricos y plenamente políticos:

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

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

Al respecto, el Parlatino mediante la V Reunión de la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención del Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado de dicho Parlamento, ha promovido la elaboración de una Ley Marco sobre Armas de Fuego y Munición, poniendo en marcha un proceso de elaboración de un cuerpo normativo que justamente promueve acciones conjuntas entre el estado y las OSC, dado que la iniciativa en parte provino de la organización no gubernamental de Brasil "Viva Rio", quien presentó un proyecto de borrador para su consideración de los representantes de Argentina, Brasil y Uruguay en la Comisión, trabajo que se realizó en un marco ampliado de colaboración y acompañamiento con participación de la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE) y el Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras.

Como dato más ilustrativo en comparación a otras regiones afectadas por el flagelo de la inseguridad, América Latina es la región que ha adoptado e implementado iniciativas concretas bajo el marco de las recomendaciones efectuadas por el Programa de Acción de las Naciones Unidas concentrado en las políticas de control de armas. Se avanzó primeramente en la adopción de una definición de las armas de fuego y en aprobar instrumentos regionales de control de armas como la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego (CIFTA). Además de la CIFTA, observamos otros acuerdos regionales y subregionales como la Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD), la cual contiene al interior un reglamento modelo para la importación y exportación de armas de fuego y munición, y un acuerdo entre Paraguay y Brasil que suspende la importación de armas brasileñas por parte de aquel país.

La Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE) trabaja desde el 2006 en el control del tráfico de armas como estrategia preventiva de la violencia armada en la región. Los diferentes gobiernos de los países miembros del MERCOSUR concordaron con la posición de CLAVE y firmaron cartas-compromiso al respecto en la Declaración de Antigua, la cual puso de manifiesto una posición común conjunta de parte de América Latina para foros multilaterales y las reuniones sobre esta temática llevadas a cabo en el marco de Naciones Unidas. La Declaración fue elaborada durante una reunión organizada en Guatemala, con representantes de gobiernos de todos los países de América Latina para llevar una posición común a la conferencia de la ONU. Dicha declaración presentó como elementos integradores novedosos el compromiso por establecer leyes nacionales de control de armas, restricción de la tenencia civil, marcación de la munición, además de llamar la atención sobre los problemas específicos de la proliferación de armas en la región.

Como mencionamos anteriormente, en el marco del llamado Programa de Acción 2001 de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, América Latina comienza a demostrar un fuerte interés por llevar adelante iniciativas propias que den respuestas concretas al uso de armas y su impacto sobre condiciones sociales particulares de la región.

Sin embargo, los países latinoamericanos y el MERCOSUR en particular, arrastraba ciertos instrumentos jurídicos interesantes en la materia dada la creciente preocupación que venían arrastrando los gobernantes producto de las demandas poblacionales en torno a la cuestión seguridad.

- La Convención Interamericana de 1997 contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados.
- El Reglamento Modelo de la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas para el Control del Movimiento Internacional de Armas de Fuego, sus Partes y Componentes y Municiones.

El MERCOSUR puntualmente presenta algunos acuerdos relevantes en la materia firmados desde finales de la década del noventa. En 1998, fue creado un registro común de exportadores y compradores de armas de fuego. Aunque, sólo Brasil y Argentina han completado el proceso de incorporación normativa de las decisiones del MERCOSUR que dieron origen al registro. También existe un memorándum para el intercambio de informaciones sobre la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, como necesidad de intercambiar informaciones al respecto de posibles grupos que realizan tráfico ilícito de armas y sobre datos de las armas producidas, comercializadas internamente, exportadas e importadas por los Estados miembros, algo que en la práctica encuentra severas dificultades de implementación por cuestiones burocráticas y administrativas, en parte ligado a la complementariedad y/o superposición normativa jurídica de los países. El control del comercio de armas y munición en América Latina pasa por la implementación de leyes que sigan un modelo compatible con los demás países de la región. Son las discrepancias en las leyes nacionales las que favorecen el comercio ilegal. Exigir la efectiva aplicación de estas leyes y fiscalizar las áreas de fronteras es el gran paso a ser dado por los gobiernos.

A escala nacional, los países de América Latina también fueron los que más progresaron en materia de control de armas. Como indicadores sobresalientes de los países que integran el MERCOSUR, podemos mencionar a grandes rasgos varios avances significativos en términos de políticas de desarme y Control de Armas. En Brasil, la entrada en vigor del Estatuto de Desarme en diciembre de 2003 restringió el porte de armas a civiles, entre otras medidas. La Campaña Nacional de Desarme quitó de las calles y domicilios brasileños cerca de 500 mil armas de fuego. Un informe de septiembre de 2005 producido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) a partir de los datos del Ministerio de Salud, reveló que en Brasil hubo 5.563 muertes por armas de fuego menos en 2004, año de la campaña. Fue la primera caída en 13 años.

En Argentina, se tomaron algunas medidas nacionales de cara a mejorar el control de las armas de fuego como la creación de la figura del legítimo usuario de armas de fuego, que permitió un control más fuerte con relación a la tenencia de armas por civiles y a la realización de campañas periódicas para el registro y la renovación del registro de armas. Están siendo discutidos en el Congreso argentino la creación de una nueva Ley sobre Control de Armas y Munición y finalmente se pudo implementar el Plan Nacional de Desarme.

Paraguay aprobó una nueva Ley de Control de Armas en 2002, que fija normas y requisitos para la tenencia y el porte de armas y establece reglas para la importación y exportación de armas y munición.

Analicemos en detenimiento algunas de estas iniciativas llevadas a cabo por los países del MERCOSUR para poder plantear un diagnóstico más preciso sobre la importancia que se le está asignando al problema desde el Estado, y como a su vez, éste ha ido adquiriendo una mayor dinámica e interacción con diferentes tipos OSCs nacionales, con el fin de encontrar mayor respuestas institucionales a parte de las demandas insatisfechas que justamente se encontraban canalizadas desde el propio accionar de dichas organizaciones.

Argentina

Si bien ya se ha hecho alusión a la existencia de varios actores que por afuera de la figura del estado, se han ido involucrando directamente con la problemática del desarme desde marcadas tomas de posición, y en definitiva influyendo en los resultados tanto del diseño de políticas públicas como también de sus consecuentes implementaciones y evaluaciones; el caso argentino ha demostrado acaparar un espacio importante en la agenda pública a partir del caso particular del Programa de Entrega Voluntaria de Armas.-

Arrastrando una preocupación general sobre la violencia y el uso de armas de fuego en la Argentina de los últimos años, comenzaron a surgir numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) Asociaciones Civiles principalmente, especializadas en poner atención en la temática y abocadas de lleno a la causa. Muchas de ellas, todas constituidas en forma legal y con normal funcionamiento, lograron llevar adelante para noviembre de 2004 –como consecuencia del punto de inflexión que implicó la “masacre” de Carmen de Patagones- una fructífera experiencia al conformar lo que hoy se denomina la Red Argentina para el Desarme. Originariamente, la misma contó con 6 miembros identificados en las ONGs: Espacios, INECIP, Red Solidaria, La Comuna, APP y la Fundación Lebensohn. Sin embargo, los desafortunados sucesos que se fueron suscitando con el correr de los años, llevaron a la incorporación de nuevas organizaciones como así también grupos familiares. De esta manera, encontraríamos para mediados de 2006 dos componentes adicionales a los mencionados que lograron llevar adelante sus objetivos incorporándose a las mesas de negociación que derivaron entre otras iniciativas al propio Programa de Entrega Voluntaria de Armas. Nos referimos particularmente a los padres de Alfredo Marcenac (constituyéndose posteriormente la Asociación Civil Alfredo Marcenac), y los familiares del joven Pablo Piccioli.

Más allá de encontrar todos ellos un lugar común en la Red de Desarme, es importante destacar que la misma carece de personería jurídica en la actualidad, deslegitimando parte de su posición y poder como grupo de presión. Sin embargo, esto no nos exenta de poder presentar y estudiar a aquellos actores que tuvieron injerencia directa en el proceso de toma de decisión a pesar de haber actuado como entidades separadas y diferenciadas, pero con un objetivo en común.

Como OSCs más influyentes en este nuevo proceso de incorporación del tema desarme a la agenda pública, podemos mencionar la Asociación para Políticas Públicas (APP). Esta asociación civil, presenta un carácter independiente y sin fines de lucro, registrada ante la Inspección General de Justicia bajo Resolución 1598, y está conformada por un equipo multidisciplinario de profesionales con probada experiencia en el sector gubernamental y académico . Si bien el desarme no es estrictamente el único núcleo duro de sus investigaciones, indudablemente los aportes que han desarrollado en torno a la temática resultan del todo significativos. Su función

investigativa y las diversas tareas de asesoramiento y concientización social, han sido una constante a partir del año 2000, destacándose el armado de seminarios, encuestas de opinión, redacciones de borradores de leyes e implementación de proyectos con fines articuladores entre agencias estatales y la Sociedad Civil.

En segundo término, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), también viene jugando un papel preponderante en la promoción de iniciativas en torno a la problemática. Esta organización presenta características dinámicas, preocupada por el fortalecimiento del sistema de garantías propio de un Estado de Derecho, dedicada a acompañar los procesos de transformación judicial ligados a la transición democrática y promotora, al mismo tiempo, de una perspectiva científica rigurosa y comprometida con la defensa de los derechos fundamentales de las personas. Como ONG especializada en lo referente a la legislación del desarme, se presentaron las principales líneas de trabajo en el desarrollo de políticas locales de prevención de la violencia armada y se gestaron los contactos institucionales necesarios para comenzar a coordinar esfuerzos para materializar la iniciativa. Asimismo, es loable destacar que parte del marco teórico utilizado por las autoridades que diseñaron el Programa estuvo directamente vinculado a cabales estudios realizados desde el Instituto, como por ejemplo el "Informe Perfil de la Violencia Armada Argentina 2006". En la actualidad, el mantenimiento y funcionamiento de los "Observatorios provinciales para la prevención de la violencia armada" existentes, como la logística y estrategia para la creación de nuevos en otros puntos provinciales está a cargo de la organización.

Por último, como tercer eslabón fundamental de la RAD, pero con accionar y funcionamiento propio como Organización del "Tercer Sector", encontramos a la Asociación Civil Alfredo Marcenac. El Programa de Entrega Voluntaria de Armas Nacional fue el primer lugar de pertenencia que encontró la familia del joven asesinado para participar activamente en la solución del problema del uso de armas.

Es menester mencionar los puntos centrales que hacen a la explicación de lo valioso que fue el aporte de esta familia a las soluciones implementadas para el desarme. En primer lugar, como víctimas directas de la violencia a partir del uso de armas de fuego, estos padres entendieron que su participación en el diseño y gestión de políticas y programas sobre el desarme, como miembros de la sociedad civil, comenzaba no sólo con la búsqueda de justicia, por la búsqueda en sí misma, sino que tenía que ver con campañas de concientización e información acerca del peligro cotidiano que acarrear las armas.

Comenzaron una laboriosa tarea vinculada a la participación de jornadas, seminarios y conferencias en los que se tocaban temas como inseguridad y violencia. Indudablemente, la activa participación desplegada desde agosto de 2006 hasta el día de hoy, ha hecho de esta asociación civil un lugar importante no solo para influir en la opinión pública, sino también para presionar y abogar por una nueva forma de "hacer política" en lo que a prevención de la violencia armada se refiere.

Cabe destacar el rol "pseudo-ejecutor" que cumplió desde el primer día del lanzamiento del Programa, en el cual quedó evidenciado un serio trabajo en conjunto entre la sociedad civil y el gobierno, tanto a nivel nacional como municipal.

En conclusión, y observando el aporte logrado por cada uno de estos actores, tanto en la acción como en la posición, nos enfrentamos a estrategias, muchas veces disímiles y muchas otras compartidas, pero tendientes todas a movilizar a la sociedad hacia una solución, que si bien es parcial también es percibida como posible, en este caso a través del desarme. Los resultados obviamente varían, pero cada uno con el volumen de recursos y apoyos que moviliza, sumados a la propia voluntad y capacidad organizativa frente a uno mismo y frente al otro, confrontaron una cuestión que demostró abrir las puertas hacia un mayor margen de maniobra y éxito en los cursos de acción.

Paraguay

Paraguay, a pesar de las promesas que surgieron del presidente electo Fernando Lugo, continua atravesando un contexto de fuerte debilidad institucional y crisis socioeconómica, lo que se traduce entre otras cosas en un aumento de los hechos delictivos y los niveles de violencia. Este fenómeno se encuentra agravado por la proliferación y tráfico de las armas de fuego, el que además es fuente del crimen organizado en países vecinos y puede afectar la seguridad regional y hemisférica. Es así como la actual estrategia de seguridad que busca implementar el nuevo gobierno de Estados Unidos, siguiendo para la región una línea de continuidad con la Administración Bush, detecta como uno de los focos más conflictivo la llamada Triple Frontera.

En Paraguay hay una gran proliferación de armas de fuego y es señalado como un lugar de triangulación y tráfico de armas hacia países vecinos, otros no tan cercanos como Colombia e incluso hay un caso en Turquía donde fue capturado un cargamento de armas búlgaras cuyo destino era formalmente un importador paraguayo en Asunción. "Al respecto hay que resaltar que el acceso a las armas de fuego es un factor que facilita o agrava los hechos de violencia, y que su tráfico puede afectar seriamente tanto la seguridad de Paraguay como la regional. Estas circunstancias sumadas a los problemas sociales e institucionales antes señalados hacen que sea necesario políticas efectivas de control de armas, y si bien en los últimos años se produjeron importantes avances, aún es necesario consolidarlas y trabajar por su implementación".

Frente a los problemas y la falta de recursos que enfrenta el gobierno de Paraguay para solucionar parte de esta problemática, la cooperación internacional se ha vuelto indispensable para acrecentar el compromiso por parte del gobierno y de ciertos sectores de la sociedad civil en esa tarea. Uno de los desafíos que enfrenta Paraguay es quizás común a todos los países de Latinoamérica, consiste en salvar la distancia entre las normas y la efectiva implementación (enfaticando la noción de Estado Anómico anteriormente presentada). Esto alcanza, entre otras cuestiones, al combate del tráfico ilícito de armas, al manejo de los arsenales públicos, al control de las importaciones, las armerías, la venta de municiones y las armas incautadas. Un aumento de la transparencia y de la coordinación de las agencias estatales conjuntamente con la voluntad de las pocas OSC existentes son recetas y soluciones igualmente aplicables a todos los países.

Asimismo, han ido apareciendo innovaciones en políticas tendientes a la prevención y concientización sobre los riesgos del uso de las armas, conjuntamente con la campaña nacional "Armas bajo Control" destinada a reducir los porcentajes en la tenencia de

armas por razones de seguridad, la cual asciende a un 85% del total de esta porción de la población.

La campaña que mencionábamos anteriormente se encuentra coordinada por la Sociedad Paraguaya de Criminología conjuntamente con Amnesty Paraguay, participando también otras organizaciones como la Fundación Kuña Aty y asociaciones de Usuarios de Armas. En el marco de esta campaña, se efectúan acciones de concientización y seminarios. Además, se han ido organizando grupos de análisis conformados por las ONG y autoridades gubernamentales para fomentar la discusión de la problemática y las acciones o medidas a llevar a cabo.

La Fundación Kuña Aty es una organización civil, feminista, de defensa de los derechos humanos de las mujeres, que tiene como objetivo brindar información completa y atención especializada a todas las mujeres en general y las de escasos recursos en especial, considerando que las últimas son víctimas de violencia estructural que les niega dignidad y les impide la defensa de sus derechos. A partir de este diagnóstico, se ha colaborado con el estado y otros organismos, trabajando de manera multidisciplinaria sobre diversos temas que incluyen al desarme, dadas las implicancias del uso de armas de fuego en la violencia familiar. De esta forma la Organización civil busca generar apoyo social dentro del difícil proceso de cambio que implica el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres, y el respeto a las diferencias, ofreciendo espacios de atención no solo a las mujeres, sino también a los adolescentes –mujeres y varones- y a las niñas y niños en situación de riesgo, intentando contribuir a la construcción de una sociedad democrática, solidaria, participativa y sustentable, con igualdad en las relaciones de género y libre de violencia en la familia.

En el caso de los representantes de Amnistía Internacional Paraguay y de la Sociedad Paraguaya de Criminología, son ellos quienes conjuntamente también han impulsado la campaña mundial 'Armas bajo Control', que busca la concreción de un Tratado Internacional de Transferencias de Armas a nivel mundial. Así, vemos que se han llevado adelante desde hace el 2006 campañas cuyo objetivo central es elaborar justamente una legislación internacional, regional y local sobre el control de las armas de fuego, dada la inexistencia de legislación internacional exhaustiva y vinculante que regule el tráfico de todo tipo de armas.

Brasil

Brasil se constituye como paradigma dominante regional en torno a la relación Estado-OSC abocadas a la misión del desarme y control de armas de fuego. Brasil y su Plan de Desarme 2002 fueron pioneros en la región, más allá de sus innovaciones como ejemplo de estrategia integrada y proponiendo medidas en el corto, mediano y largo plazo. El plan, se inscribe en un marco legislativo muy bien elaborado y englobó acciones preventivas y combativas, identificadas a partir del canje de armas por ejemplo. Esta iniciativa, dio a la sociedad la oportunidad de entregar voluntariamente sus armas, la mayoría de ellas ilegales, sin que se preguntara su origen o utilidad. Las armas se cambiaban por un valor en dinero, y su posterior éxito – más de 200 millones de armas recogidas – llevó a que el Gobierno extienda el período de acopio, y posteriormente el impulso hacia una legislación mucho más severa, restringiendo aun más la posesión, el porte, la venta y el uso de armas de fuego. Paralelo a eso, se hizo hincapié en la concientización a la población sobre la importancia del desarme civil en

la promoción de la seguridad, tarea que encontró desde las diferentes OSC involucradas una responsabilidad y compromiso a desatacar. Estuvieron a su vez, en todo este proceso, además de las mencionadas OSC, los tres Poderes – Ejecutivo, Legislativo y Judicial – el sector privado involucrados. El involucramiento de todos estos actores dejó claro que el problema de la seguridad fue concebido como propio de cada uno de los ciudadanos, clave del éxito brasileño.

Como exponente principal de las OSC, en el caso de Brasil es importante destacar la denominada “legalmente” Organización No Gubernamental “Viva Río” representa la primera gran iniciativa dentro de la región latinoamericana como OSC creada con objetivos concretos en torno a la violencia armada, producto de la experiencia sufrida por la sociedad de Río de Janeiro en el año 1993 con el asesinato de ocho niños frente de la Iglesia Candelaria y la matanza de otras 21 personas en la favela Vigario Geral, ubicada en dicha ciudad. En la actualidad la organización demuestra haber incorporado progresivamente abordaje en temáticas que empezaron a demandar esfuerzos por parte conjunta entre el estado y organizaciones intermedias, estando a cargo de más de 500 proyectos en aproximadamente 350 favelas y comunidades pobres del área metropolitana de Río de Janeiro, destacándose igualmente como principales acciones las campañas por la paz y el desarme, junto a los programas educativos y asistencia para el acceso a empleos a alumnos que abandonan sus estudios. Con el aumento de violencia en sectores de la población de Río de Janeiro, se ha adoptado e instalado centros informáticos en barrios de bajos ingresos, lanzados con financiamiento de InfoDev, un programa patrocinado por más de 20 socios donantes y albergado en el Banco Mundial que ayuda a los países en desarrollo y sus socios internacionales a usar la información y la comunicación de un modo amplio como herramientas efectivas de reducción de la pobreza y de crecimiento económico sostenible.

Uruguay

Si bien los niveles de violencia y de uso de armas de fuego en Uruguay no demuestran un correlato con indicadores generalizados de la región, la cuestión del desarme no deja de presentarse como un tema de discusión y preocupación al interior de la sociedad, resultando vital el avance sobre políticas concretas en torno al control de armas, ya que la proliferación y el acceso a dichas armas es un factor que facilita y agrava los hechos de violencia, tendencia que viene in-crescendo en los últimos 5 años dentro del país.

El debate público demuestra cada vez mayor interés en políticas para avanzar en la mejora del control de armas de fuego, y la necesidad de aumentar la coordinación e intercambio de información de todas las agencias gubernamentales competentes. La búsqueda de mejoras y eficiencia y competencia en la implementación de los controles sobre la venta de municiones, los arsenales de las fuerzas armadas y policiales, las empresas de seguridad privada y los controles fronterizos, han comenzado a ser tratadas en el senado nacional, buscando la limitación en el ingreso de nuevas armas al “mercado local”, tanto legal como ilegal.

Lamentablemente, los planes de recolección no han sido ejecutados en gran escala y con un trasfondo ligado a la concientización lo suficientemente desarrollado como para observar un cambio en la tendencia sobre el uso de armas de fuego. Así, vemos que frente a la proliferación de armas y la imperiosa necesidad de comenzar a retirar parte

de las existentes de la circulación cotidiana, se debe empezar por acciones de mayor concientización, para posteriormente tomar medidas efectivas al respecto. A su vez, el efectivo control del mercado y la tenencia ilegal deben enmarcarse en una estrategia política que incluya a sectores vinculados a la temática para efectivizar mayores controles para la tenencia legal de armas, y en definitiva evitar correr riesgos con controles que tengan el efecto negativo ligado a una mayor ilegalidad. La medida por la que se centra fuertemente el debate actual está marcado por la tipificación penalmente de la venta o tráfico ilegal de armas, dada la no contemplación de la misma por el actual régimen penal uruguayo.

Ligado a los componentes no estatales comprometidos con la causa del desarme, vemos que en Uruguay hasta no hace muchos años era la Iglesia la institución por excelencia dedicada a promover políticas ligadas a la problemática. Esta situación comenzó a virar hacia figuras más tradicionales de las llamadas OSC, a partir de la creación de la Asociación de Lucha para el Desarme Civil Uruguayo (ALUDEC) que ha venido llevando adelante campañas de concientización sobre los riesgos del uso de armas. ALUDEC se constituye en una organización sin fines de lucro en procura de reducir la cantidad de armas en manos de la sociedad uruguaya y la violencia ejercida por la misma. Ha formado parte de la International Action Network on Small Arms desde el 2002 y desde el 2007 forma parte también de la Coalición para las Municiones de Racimo, CMC (Cluster Munition Coalition), participando activamente en foros multilaterales como lo es el proceso de Oslo en procura de la prohibición de la fabricación y uso de las municiones de racimo.

5. Balance y Consideraciones Finales

Indudablemente, el espacio que han ido acaparando las OSC en su interés por solucionar problemáticas de la vida cotidiana, no puede ser definido ni por su carácter estatal ni por su carácter de mercado. Es un ámbito tendiente al desarrollo de asociaciones voluntarias con características, valores, historias, objetivos y capacidades diversas y cambiantes.

El hecho de que persigan o resistan cambios sociales que pueden ser perseguidos o resistidos por otros grupos y otras organizaciones, nos acerca a la conceptualización de la situación populista definida como aquella en la cual las soluciones institucionales establecidas quedan en estado de insuficiencia respecto de sí mismas y fuerzan al reclamo por y a la toma efectiva de medidas que ponen dicha institucionalidad al límite para satisfacer las demandas tanto sectoriales como sociales crónicamente insatisfechas. La tarea de las OSC en nombre del bien público es el resultado de una elección estratégica que tiene motivaciones y consecuencias política concretas, y es allí donde el reclamo por nuevas medidas que rompan con el statu quo político, económico y social adquiere un valor particular desde el momento en que es desde dichas organizaciones donde se consolida un lugar específico para canalizar demandas estructuralmente relegadas por los gobiernos de turno, y posteriormente recomponer una participación activa sobre cuestiones de la agenda pública de la cual un sector importante de la población no se interioriza y en muchos casos, desconoce.

Sin embargo hablar genéricamente de las OSC, desde una mirada analítica nos hizo adoptar necesariamente una definición que sea sensible al carácter político de dicha

participación e intervención sobre políticas públicas, y que asimismo, reconozca que las referencias al interés público, el bien público a los que tiende esta sociedad civil se enmarcan en un escenario de múltiples actores interactuantes con motivaciones de carácter meramente político e intereses fuertemente condicionados. Como planteamos en una parte del trabajo, la creciente incidencia política de las OSC como fenómeno nuevo y actor incorporado a ciertas áreas del debate en la agenda pública se encuentra íntimamente ligada con la necesidad de afianzar nuestras democracias, ampliar las temáticas de intervención política y económica del estado bajo un fuerte contexto signado por la globalización.

Se ha advertido que en la cuestión ligada a políticas tendientes a la seguridad pública, y el desarme como especificación, las OSC se han vuelto actores políticos más relevantes, más allá de las dificultades para poder medir dicha importancia y especificar en que consiste parte de su relevancia actual. Al respecto, vimos que se tiende a concebir cualquier intervención de las OSC en la política pública como si se tratara de una instancia de incidencia. Sin embargo, en nuestros casos considerados las organizaciones observadas tanto en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay las intervenciones lograron cambiar, aunque de manera gradual y paulatina, el contenido de las políticas públicas o bien alterar el curso de las iniciativas políticas de desarme tanto desde las formas como desde los contenidos y esencias mismas.

Es cierto que este lugar asignado a las OSC y su incidencia adoptó formas muy diversas, asociadas con las diferentes etapas de las políticas públicas, la variación entre los sectores, la interacción entre los poderes de gobierno y la arquitectura de niveles de gobierno. A pesar de ello, aquí nos interesa observar como en ese largo proceso de adopción de políticas concretas sobre cierta problemática, las demandas sociales crónicamente insatisfechas encuentran un lugar de pertenencia donde poder revertir parte de su propia naturaleza bajo el cuadro estructural que América Latina presenta al día de hoy, como lo fueron desde la ONG Viva Río, hasta la Red Argentina para el Desarme o la propia Fundación Kuña Aty. Todas ellas, demostraron que bajo una lógica de creciente presión sobre los decisores y el rol mismo del estado como actor central en el análisis de las políticas públicas, la figura de instituciones u organizaciones intermedias ha ido adquiriendo una mayor participación y preponderancia en el proceso mismo de formulación y ejecución de iniciativas, en tanto han sabido canalizar parte de las demandas que se mantienen ajenas a las estructuras institucionales existentes al día de hoy.

El desarme y las políticas de control de armas desde América Latina aportaron en parte al nuevo diagnóstico regional sobre un resurgimiento, reemergencia, renacimiento y reconstrucción de la voz y el peso de sectores históricamente postergados, quienes a partir de la figura de las OSC, le dieron a sus reclamos un sustento más real y efectivo si en términos de materialización y solución a los mismos nos referimos. Y es aquí, justamente donde al aludir a esta situación de ilegitimidad estructural en el vínculo estado-ciudadanía afectando a los principales instrumentos de ejecución de políticas que tenemos como sociedad para sobrevivir en un medio internacional desafiante e inestable, que se dan algunos los pasos necesarios, por lo menos desde nuevas formas de organización y participación comunitaria, hacia la desaparición del estado anómico.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos y Vacchieri, Ariana, "La incidencia política de la Sociedad Civil". Ed. Siglo XXI. Buenos Aires, 2007.
- APP (Asociación para políticas públicas). "Las Políticas de Control de Armas de Fuego en la Argentina durante los años 2006/07". Buenos Aires, Argentina. 2007.
- Arroyo, Daniel. "Desarrollo y Políticas Públicas. Nuevos desafíos para el Estado y la Sociedad" en El Desarrollo en un contexto posneoliberal., FLACSO CICCUS, Buenos Aires, 2006.
- Coraggio, José Luis. "La Economía Social desde la Periferia. Contribuciones latinoamericanas". Ed. Altamira, Buenos Aires. 2007
- Derghougassian, Khatchik. "Prohibido Controlar: Las Armas Livianas en la Agenda de la Seguridad Internacional". Paper. 2002
- Fleitas, Diego. El problema de las Armas de Fuego en el Cono Sur – El caso argentino. Documento Nro.1 FLACSO-CHILE. Junio de 2006.
- Oszlak, Oscar. "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". Estudios CEDES. Vol N°2. 1980.
- Roitter, M, González Bombal, I. "Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina", Ed. Publi. Buenos Aires, 2000.
- Seitz, Mirka. Realismo Penitencial o margen de maniobra.GEL, Bs.As.1993.
- Seitz, Mirka, "El MERCOSUR Político. Fundamentos Federales e Internacionales",Ed.J.P.Viscardo, Bs.As. 2004.
- Seitz, Mirka, "Pensamiento situado, Representación política y Relaciones Internacionales". Ponencia del Congreso de Filosofía, San Juan, 2007.
- Seitz, Mirka "MERCOSUR, Relaciones Internacionales y Situaciones Populistas". Ponencia Jornadas de Ciencia Política USAL 2006
- Waldmann, Peter, "El Estado Anómico", Ed.Nueva Sociedad, Caracas, 2003.
- Wallerstein, Immanuel, "Impensar las Cs. Sociales", Ed Siglo XXI, Mexico, 1999.
- <http://www.desarme.org>
- <http://www.inecip.org>
- <http://www.vivario.org.br>
- <http://www.mercosur.int/msweb>
- <http://web.worldbank.org>
- www.parlatino.org "Ley Marco de Armas de Fuego, Municiones y Material Relacionado"

BREVE HISTORIA DEL IDICSO

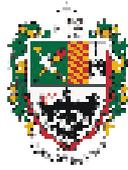
Los orígenes del IDICSO se remontan a 1970, cuando se crea el "Proyecto de Estudio sobre la Ciencia Latinoamericana (ECLA)" que, por una Resolución Rectoral (21/May/1973), adquiere rango de Instituto en 1973. Desde ese entonces y hasta 1981, se desarrolla una ininterrumpida labor de investigación, capacitación y asistencia técnica en la que se destacan: estudios acerca de la relación entre el sistema científico-tecnológico y el sector productivo, estudios acerca de la productividad de las organizaciones científicas y evaluación de proyectos, estudios sobre política y planificación científico tecnológica y estudios sobre innovación y cambio tecnológico en empresas. Las actividades de investigación en esta etapa se reflejan en la nómina de publicaciones de la "Serie ECLA" (SECLA). Este instituto pasa a depender orgánica y funcionalmente de la Facultad de Ciencias Sociales a partir del 19 de Noviembre de 1981, cambiando su denominación por la de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) el 28 de Junio de 1982.

Los fundamentos de la creación del IDICSO se encuentran en la necesidad de:

- Desarrollar la investigación pura y aplicada en Ciencias Sociales.
- Contribuir a través de la investigación científica al conocimiento y solución de los problemas de la sociedad contemporánea.
- Favorecer la labor interdisciplinaria en el campo de las Ciencias Sociales.
- Vincular efectivamente la actividad docente con la de investigación en el ámbito de la facultad, promoviendo la formación como investigadores, tanto de docentes como de alumnos.
- Realizar actividades de investigación aplicada y de asistencia técnica que permitan establecer lazos con la comunidad.

A partir de 1983 y hasta 1987 se desarrollan actividades de investigación y extensión en relación con la temática de la integración latinoamericana como consecuencia de la incorporación al IDICSO del Instituto de Hispanoamérica perteneciente a la Universidad del Salvador. Asimismo, en este período el IDICSO desarrolló una intensa labor en la docencia de post-grado, particularmente en los Doctorados en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales que se dictan en la Facultad de Ciencias Sociales. Desde 1989 y hasta el año 2001, se suman investigaciones en otras áreas de la Sociología y la Ciencia Política que se reflejan en las series "Papeles" (SPI) e "Investigaciones" (SII) del IDICSO. Asimismo, se llevan a cabo actividades de asesoramiento y consultoría con organismos públicos y privados. Sumándose a partir del año 2003 la "Serie Documentos de Trabajo" (SDTI).

La investigación constituye un componente indispensable de la actividad universitaria. En la presente etapa, el IDICSO se propone no sólo continuar con las líneas de investigación existentes sino también incorporar otras con el propósito de dar cuenta de la diversidad disciplinaria, teórica y metodológica de la Facultad de Ciencias Sociales. En este sentido, las áreas de investigación del IDICSO constituyen ámbitos de articulación de la docencia y la investigación así como de realización de tesis de grado y post-grado. En su carácter de Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, el IDICSO atiende asimismo demandas institucionales de organismos públicos, privados y del tercer sector en proyectos de investigación y asistencia técnica.



IDICSO

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales

Universidad del Salvador

Decano de la Facultad de Ciencias Sociales:

Lic. Eduardo Suárez

Director del IDICSO:

Dr. Pablo Forni

Comité Asesor del IDICSO:

Dr. Raúl Bisio

Dr. Alberto Castells

Dr. Ariel Colombo

Dr. Floreal Forni

Departamento de Comunicación y Tecnología del IDICSO:

Lic. Mariana Nardone

Tel/Fax: (+5411) 4952-1403

Email: idicso@yahoo.com.ar

Sitio Web: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

**Hipólito Yrigoyen 2441
C1089AAU Ciudad de Buenos Aires
República Argentina**