

CUANDO EL MACHO DISPARA ←

Armas de fuego y violencias
de género en Argentina

JULIÁN ALFIE
ANA LUCÍA MUCCI
ALDANA ROMANO

INECIP  30 AÑOS
INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES

Actividad realizada
con el apoyo del Fondo Canadá
para Iniciativas Locales

Canada 

Romano, Aldana

Cuando el macho dispara : armas
de fuego y violencia de género en
Argentina / Aldana Romano ; Julian Alfie
; Ana Lucia Mucci. - 1a edición especial
- Buenos Aires : Instituto de Estudios
Comparados en Ciencias Penales y
Sociales - INECIP, 2019.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-28815-4-2

1. Modalidades de Violencia de Género.
2. Control de Armas. I. Alfie, Julian. II.
Mucci, Ana Lucia. III. Título.

CDD 305.42





CUANDO EL MACHO DISPARA

El contenido de esta publicación en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista ni las opiniones de la Embajada de Canadá.

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| Agradecimientos | 5 |
| Introducción | 6 |
| Metodología | 10 |
| I. Los desafíos en la producción de información y estadísticas | 12 |
| II. El problema de las armas de fuego y las violencias de género en números | 21 |
| III. Marco normativo | 26 |
| IV. La política pública de control de armas de fuego en perspectiva de género | 36 |
| V. Perspectivas parlamentarias: proyectos de ley en el Congreso Nacional | 59 |
| Conclusiones | 71 |
| Bibliografía | 79 |

Agradecimientos

Agradecemos en primer lugar a la Embajada de Canadá en Argentina por interesarse en esta problemática y en este proyecto. El apoyo brindado ha sido fundamental para poder llevar adelante este trabajo.

Este proyecto tuvo como punto de partida el informe preliminar realizado por Julián Alfie, Ileana Arduino, Carola Concaro, María Sidonie Porterie y Aldana Romano, con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert. Hacemos extensivo el agradecimiento a quienes participaron en las mesas de discusión de ese documento por haber enriquecido las bases del presente trabajo.

Agradecemos particularmente a Ileana Arduino y Sidonie Porterie por su aporte a las discusiones reflejadas en este informe, como así también a Natalia Federman y Eva Pavón Tolosa.

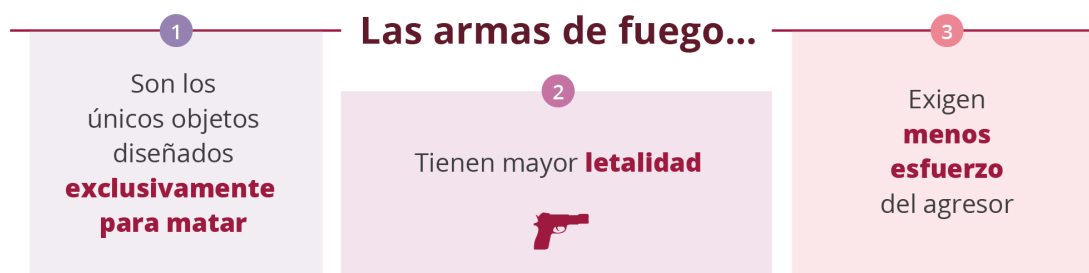
Nuestro especial reconocimiento a quienes generosamente nos brindaron su tiempo para participar de las entrevistas y de los foros de debate realizados en el marco del proyecto -cuyos nombres resguardamos para preservar el anonimato comprometido-, y a quienes participaron en la coordinación de los talleres. Se agradece también a las legisladoras y ex legisladoras nacionales por su participación en la mesa de trabajo legislativo.

Introducción: Violencias de género y armas de fuego, una agenda pendiente

El presente documento fue realizado en el marco del proyecto “Prevenir las violencias de género con armas de fuego en Argentina”, realizado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) con el apoyo de la Embajada de Canadá en Argentina.

Este trabajo forma parte de un esfuerzo que desde hace algunos años viene desarrollando el INECIP en pos de **analizar la problemática de las armas de fuego con perspectiva de género en nuestro país**. El mayor desafío consiste en intentar superar aquellos análisis que conceptualizan a las violencias de género con armas de fuego como un fenómeno particular y aislable. Esto no implica en modo alguno desconocer las características específicas que deben ser analizadas. Pero adoptar una perspectiva feminista exige evitar estas reducciones y simplificaciones. De allí que la misión principal de este trabajo sea abonar a un **estudio transversal sobre el uso y la proliferación de armas de fuego en nuestra sociedad y las desigualdades y violencias en razón de género**. En este sentido, el presente documento es parte de un primer esfuerzo que, ciertamente, no agota ni resuelve de forma completa esta necesidad.

Las violencias de género se ejercen de distintas formas y a través de distintos mecanismos. Sin embargo, las armas de fuego conllevan un riesgo mayor. A diferencia de otros instrumentos, una agresión con un arma de fuego tiene altas probabilidades de producir consecuencias mortales. Se trata de un objeto ideado para matar. De esto se deriva **la obligación del Estado de controlar sus usos y prevenir sus consecuencias**.



De allí que la obligación del Estado de **controlar sus usos**
y **prevenir sus consecuencias** sea mayor

Por otro lado, **la presencia de armas de fuego colabora con la reproducción y sostenimiento de relaciones de poder, aun cuando su uso no se traduzca en hechos letales**. Las armas extienden el poder de quien las posee, y eso, en contextos de relaciones asimétricas de poder¹, con desigualdades y violencias en razón de género, se traduce en diversas formas de victimización que muchas veces preceden a la misoginia letal².

La proliferación de armas de fuego en la sociedad está asociada a la imposición de estereotipos propios de una masculinidad hegemónica. “Además de la sobrerrepresentación de varones jóvenes de sectores populares entre las víctimas y victimarios de homicidios a escala mundial³, el uso o la posesión de armas invocando justificaciones tales como la protección y defensa del grupo familiar conllevan un impacto diferenciado en razón de género, que recae

-
- 1 Segato, R. (2006). Las estructuras elementales de la violencia. Buenos Aires, Argentina:Editorial Prometeo - Unqui.
 - 2 Alfie, J., Arduino, I., Concaro, C., Porterie, M. S. y Romano, A., (2018). Violencia de género y armas de fuego en Argentina. Informe preliminar: entre la precariedad de la información y la ausencia de políticas públicas, Buenos Aires, Argentina:Fundación Friedrich Ebert, pág. 5.
 - 3 Ver: UNDOC (2013). Informe mundial sobre homicidios 2013, resumen ejecutivo en español disponible en https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf. Las mujeres en cambio son proporcionalmente mayor cantidad cuando se pone el foco en el contexto domésticos.



principalmente sobre los varones. Ellos son quienes habitualmente tienen armas y las usan, o defienden más enfáticamente la necesidad de tenencia con fines defensivos” (INECIP, 2018:6).

De la mano de los movimientos feministas, en los últimos años en Argentina y en varios países de la región se ha problematizado en la agenda pública las violencias de género. Ello ha permitido que se desarrollen diversas políticas públicas en pos de prevenir las violencias de género y desarticular las desigualdades en razón de género. Por otra parte, también en el último tiempo diversos países, incluido la Argentina, han avanzado en el diseño y ejecución de políticas tendientes a controlar la proliferación de armas de fuego en la sociedad y prevenir sus usos. Sin embargo y pese a estos avances, **todavía persiste una vacancia de políticas públicas orientadas a prevenir las violencias de género ejercidas mediante armas de fuego**. Los actores públicos encargados del control de armas de fuego han prestado escasa atención a la cuestión de género, y viceversa⁴.

En función de ello, el presente trabajo tiene como objetivo general presentar de manera sucinta las **principales dimensiones de análisis necesarias para orientar la política pública en la materia**.

Para eso, primeramente, en el **capítulo 1** se analizan los **desafíos existentes para la sistematización de la información y producción de estadística**. Se recuperan allí las diversas estrategias llevadas adelante por cada uno de los registros nacionales con competencia en el tema, y se identifican los desafíos centrales a la hora de sistematizar y registrar los casos de violencia de género con armas de fuego.

El **capítulo 2, “El problema de las armas de fuego y las violencias de género en números”** reconstruye los datos más significativos para

4 La producción académica tampoco ha profundizado en esta temática. Una excepción, además del ya señalado informe producido por el INECIP, puede verse en DerGhougassian, K. Fleitas Ortiz de Rosas, D. y Otamendi, A. (2015). “Violencias íntimas, femicidios y armas de fuego en Argentina”, en Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, N°. 17. Quito, Ecuador, págs. 11-35. Asimismo, ver DerGhougassian, K. y Otamendi, A. (2017). “Después de ‘Ni una Menos’: La persistente amenaza de las armas en el hogar”, en Boletín Científico Sapiens Research, Vol. 7, N° 1. España:Sapiens Research Group



comprender las dimensiones de la problemática de las violencias de género con armas de fuego en la Argentina.

En el **capítulo 3** se recuperan y se describen muy sucintamente los principales instrumentos del **marco normativo nacional e internacional en materia de violencias de género y armas de fuego**.

El **capítulo 4** tiene por fin analizar la **política de control de armas de fuego con perspectiva de género**. Para ello se estudian las diversas políticas públicas desarrolladas en Argentina y en otros países del mundo en función de tres grandes ejes: políticas orientadas a la restricción del acceso a las armas de fuego, a la limitación de sus usos y a la intervención de los casos de violencias de género. Finalmente, el capítulo indaga en torno a las diversas medidas existentes para los casos de violencia de género cometidos por personal de las fuerzas de seguridad.

Por último, el **capítulo 5** tiene por fin dar cuenta de los distintos **proyectos de ley relativos a la problemática presentados en los últimos años en el Congreso de la Nación**. Para ello se analizan, recuperando los criterios sugeridos en el capítulo 4, todos los proyectos con y sin estado parlamentario disponibles en el sitio oficial de la Cámara de Diputados y el Senado de la Nación.

Finalmente se presentan las **conclusiones y principales hallazgos del proyecto**.

Metodología

El proyecto tuvo como objetivo **contribuir a la discusión de políticas públicas orientadas al abordaje de las violencias de género ejercida con armas de fuego.**

Para ello, se realizó en primer lugar un **diagnóstico situacional e institucional de la política desarrollada por el Estado Nacional en la materia.** El análisis se concentró especialmente en las políticas de sistematización y registro de información, y en las políticas de abordaje de casos y asistencia a las víctimas. Se trabajó en ambos casos con fuentes primarias y secundarias; se relevó y analizó la información pública oficial disponible, se llevó a cabo un relevamiento de noticias de femicidios del período 2013-2018 en base al Registro de femicidios y homicidios agravados por el género del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, y se llevaron adelante 8 entrevistas en profundidad a personas a cargo de organismos nacionales con competencia en la materia.

Se desarrolló también un **estudio de derecho comparado** en donde se estudiaron las experiencias de 10 países en materia de control de armas de fuego con perspectiva de género.

Finalmente, se llevaron adelante **cuatro foros de debate participativos.** Dos de ellos trabajaron sobre las principales políticas públicas desarrolladas en la materia. En un caso se discutió sobre políticas de registro y sistematización de la información y, en el otro, en torno a políticas de abordaje de casos y asistencia a víctimas. Los otros dos foros estuvieron orientados al debate sobre la normativa y propuestas legislativas. Se trabajó así en un taller sobre técnica legislativa y estrategia política con asesores/as de legisladores/as nacionales, y se llevó adelante un acto público con legisladoras (con mandato vigente y cumplido) de distintos bloques políticos en el Senado de la Nación.

CAPITULO I

Los desafíos en la producción de información y estadísticas



CAPÍTULO I

Los desafíos en la producción de información y estadísticas¹

Como resultado del reconocimiento público de la problemática de las violencias de género en nuestro país, desde hace ya algunos años diversos organismos nacionales han iniciado un **proceso de sistematización y registro de información con el fin de conocer las dimensiones y características propias que adquiere las violencias de género en nuestro país**. El primer esfuerzo estuvo orientado a registrar y visibilizar los casos de femicidio en un escenario que no estaba exento de resistencias. De allí que en los últimos años haya proliferado la creación de registros u observatorios con el objetivo de reconocer, identificar y registrar los femicidios, aun cuando los órganos judiciales renegaban de su calificación legal como tal.

A nivel nacional son varios los poderes del Estado que han construido **observatorios o registros de violencias de género y/o femicidios**. La **Corte Suprema de Justicia de la Nación** ha sido la pionera en construir este tipo de información desde el Estado, a través de su Oficina de la Mujer. El **Ministerio de Justicia**, por su parte, lleva adelante el registro de femicidios desde el año 2015. En 2016, la **Defensoría del Pueblo de la Nación**, creó también el Observatorio de Femicidios, que desde el año pasado trabaja mancomunadamente con el **Ministerio de Seguridad de la Nación** para la elaboración de un informe conjunto.

Los registros se nutren básicamente de **dos grandes fuentes de información: fuentes judiciales y fuentes periodísticas**. Los registros

¹ Para un análisis en profundidad de esta política pública, ver: Carrasco, M.E., Pavón Tolosa, M.E., Aguirre, M.F., Bermúdez, N., Marzullo, F., Montañez, A.C. y Sosa, B.E.M. (2018). La producción de información criminal sobre violencia de género en Argentina. Buenos Aires:Fundación Friedrich Ebert.

que se basan en causas o expedientes judiciales corroboran la información con otros informes basados en medios de comunicación para evitar un subregistro; mientras que los organismos que se basan en noticias periodísticas despejan casos dudosos haciendo consultas a fuentes judiciales (así como a hospitales u otros organismos). En todas las entrevistas realizadas a representantes de registros se ha señalado como una buena práctica hacer un cotejo entre ambas fuentes.

Asimismo, la diversidad de registros existentes ha ido generando una **red de trabajo en donde los distintos organismos intercambian experiencias, información y avances metodológicos**. En ese sentido, este año se firmó un **convenio de colaboración** entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CJSN), el Ministerio Público Fiscal de la Nación y el Ministerio de Seguridad de la Nación, que procura promover la construcción de indicadores comunes, el intercambio de buenas prácticas y la capacitación conjunta.

Femicidios y armas de fuego

A partir del análisis realizado es posible identificar algunos **desafíos por los que transita la producción de información sobre femicidios y otros casos de violencia de género con armas de fuego**.

En primer lugar, tal como oportunamente otros informes han señalado, la **identificación de un caso como “femicidio”** sigue siendo problemática, pese a los avances logrados en los últimos años en materia de concientización y capacitación. Por un lado, **sigue existiendo un sesgo judicial que lleva a que muchos femicidios no sean investigados ni caratulados como tales**. Por el otro, los medios de comunicación han generado el problema inverso en los últimos tiempos: **catalogar como femicidio a homicidios en donde la víctima es una mujer, pese a no cumplir con el resto de las exigencias propias del concepto**.

Asimismo, si bien la conceptualización teórica de la categoría “femicidio” ha ido alcanzando ciertos consensos, no se ha logrado aún una estandarización para su **medición y análisis en términos metodológicos**. Si bien se han identificado algunas variables como constitutivas de los femicidios, no existe aún un consenso

definitivo sobre la operacionalización necesaria en cada una de ellas. Ello implica que **la medición transite todavía por niveles de abstracción altos que dificultan su estandarización**. Esto es particularmente problemático en aquellos casos que escapan a los que homogéneamente se identifica como femicidio (genéricamente, los homicidios producidos en el marco de una relación de pareja o familiar).

Por ejemplo, **la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) del Ministerio Público Fiscal de la Nación** ha elaborado en 2017 un **“Instrumento para la medición de femicidios”** en donde las variables se sistematizaron del siguiente modo:

“Indicador filtro

~ Género del sujeto activo (masculino) y género del sujeto pasivo (femenino). Solo se considerarán femicidios a aquellos homicidios cometidos por (al menos) un varón contra una mujer.

Indicadores principales

~ Vínculo de pareja o socio-afectivo, actual o pasado, entre sujeto activo y pasivo.

~ Componente sexual directo o simbólico en el hecho, antes, durante o después de la muerte.

~ Vínculo familiar de responsabilidad, confianza o poder del sujeto activo con el sujeto pasivo.

Indicadores contextuales

~ Presencia de determinadas características del procedimiento homicida: violencia excesiva, overkill; más de un procedimiento y/o instrumento de muerte, mutilación del cuerpo, lesiones post mortem, posición / estado de la vestimenta; sujeciones / ataduras; disposición del cadáver (expuesto o arrojado en lugar público, baldíos, basurales, incinerado, etc.); hecho cometido frente a hijos/as de la víctima u otros parientes cercanos.

~ Violencia continua: denuncias previas, lesiones larga data en la víctima, antecedentes de violencia, por ejemplo, del victimario a

la víctima, del victimario contra otras mujeres o niñas del mismo núcleo familiar, del victimario contra otras mujeres o contra personas por su orientación sexual y/o identidad de género.

~ Especiales condiciones de vulnerabilidad por género de la víctima: embarazo, identidad de género trans, orientación sexual no normativa (lesbiana/bisexual/otra), situación de prostitución, explotación sexual, trata, refugiada.

El primer indicador debe estar presente necesariamente para que el homicidio sea considerado femicidio. El resto de los indicadores no son excluyentes de tal calificación ni taxativos. Debe darse una valoración contextual de estos indicadores y su presencia en el crimen depende del tipo de femicidio de que se trate” (UFEM, 2017:16)

Otros organismos han manifestado compartir estos mismos criterios, que son una adaptación del protocolo establecido por la ONU².

El protocolo de la UFEM, así como el de otros organismos, es una herramienta válida y necesaria para llevar adelante el registro. Sin embargo, como se dijo, **resta aun avanzar en la operacionalización de las variables identificadas como constitutivas del femicidio.**

Por ejemplo, la delimitación de ciertos indicadores sigue siendo difusa: ¿qué debe entender la persona responsable de la carga por “componente sexual simbólico” o “relación de poder”? Por otro lado, no queda clara cuál es la relación entre los indicadores principales y los indicadores contextuales, ni tampoco cómo se lleva adelante la valoración contextual que se define como necesaria.

Algunos organismos han expresado que estas dificultades se resuelven al realizar la evaluación integral de los casos, especialmente aquellos que aparecen como dudosos y, que inclusive, en caso de duda se

2 ACNUDH América Central y ONU Mujeres (2014). Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio). Disponible en: <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2014/modelo%20de%20protocolo.ashx?la=es>

consulta a especialistas. Esta decisión es correcta, **pero no supe la construcción de estándares objetivos más desarrollados.**

Una dificultad adicional está relacionada con el **corte temporal** necesario para el registro de los casos. Se ha señalado, particularmente en los registros con fuente judicial, que el hecho de realizar informes correspondientes al año anterior genera problemas en casos donde las hipótesis de investigación son incipientes y, por lo tanto no definitivas. Esto genera que casos que en un primer momento fueron reportados como femicidios finalmente no lo hayan sido, y viceversa.

Otro de los inconvenientes detectados en la práctica de los registros tiene que ver con la construcción de los indicadores asociados a la variable **“episodios previos de violencia”**. Los registros suelen dar cuenta de la existencia o no de denuncia previa por parte de la víctima. Pero en sí misma **esta variable es insuficiente para dar cuenta de los diversos episodios de violencia que pudo haber sufrido la víctima** que, como se conoce, no siempre son denunciados.

Es por este motivo que se ha señalado **la necesidad de complementar la variable “denuncias previas” con otra más amplia que permita referir genéricamente a “episodios previos de violencia”**. En definitiva, la falta de denuncia, aun habiendo episodios previos, es un dato que debe ser analizado en sí mismo. En ese sentido, determinar la *existencia de violencia previa no denunciada presenta* una serie de complejidades que obligan a un análisis más profundo del caso: testimonios, lesiones previas, etc. Un punto a trabajar fuertemente está asociado con la construcción de indicadores comunes a los registros que permitan identificar los episodios previos de violencia a los cuales se ha visto sometida la víctima.

Esta variable en particular presenta distintos desafíos según cuál sea la fuente utilizada. En el caso de las **fuentes periodísticas**, en muy pocos casos hay información al respecto. En el caso de las **fuentes judiciales**, los encargados de la carga de información no siempre tienen acceso al expediente completo. Y en los casos en los que sí lo tienen, muchas veces el expediente no tiene información suficiente, sobre todo cuando son causas recién iniciadas. **Sería deseable que los registros pudieran recurrir a otras fuentes**, por ejemplo, bases de

datos judiciales o incluso administrativas que registren denuncias por violencia de género.

Por otro lado, en los últimos años algunos registros han incorporado los “**travesticidios**” o “**transfemicidios**” como casos específicos a ser analizados. En este punto, **se han manifestado ciertas dificultades para lograr determinar correctamente el género de la víctima**. Por las dificultades propias de las fuentes de información (expedientes o causas judiciales en un caso, y noticias en prensa en otro), **las identidades de género suelen quedar invisibilizadas**. Todavía hoy, en algunos casos, los travesticidios se siguen registrando como homicidios de varones. Es por esto que resulta muy importante poder trabajar con operadores judiciales y periodistas a los fines de capacitar y sensibilizar sobre las identidades de género existentes y los crímenes en razón de género. En las entrevistas también se señaló la importancia de trabajar en la “lectura del cuerpo”.

Otro de los desafíos identificados es la dificultad de reconstruir los casos de **suicidios inducidos por situaciones de violencia de género**. No se trata de casos inicialmente caratulados como “suicidios” que luego son identificados como femicidios, sino **aquellos casos en los que la víctima efectivamente se suicidó, pero a causa de un contexto violento que la llevó a tomar esa decisión**. Si bien estos casos han sido especialmente estudiados por la bibliografía comparada y han dado cuenta del vínculo con las armas de fuego, lo cierto es que en nuestro país no se informan, aun cuando fuentes judiciales están obligadas a hacerlo. Tampoco las fuentes periodísticas suelen publicar estos casos. Estas dificultades explican por qué, pese a la necesidad y a la preocupación de los registros por incorporar estos casos a la base de datos, ninguno de ellos ha podido incluir casos de “suicidios inducidos por el contexto violento”.

Otra categoría especialmente problemática es la de los **femicidios vinculados**. La Oficina de la Mujer de la CSJN, por ejemplo, incluye dentro de ese concepto a tres categorías de relevamiento:

~ **“Femicidio vinculado:** Homicidios cometidos contra una o varias personas (niñas, niños, adolescentes, mujeres cis, varones, trans, travesti), a fin de causarle sufrimiento a una mujer cis, mujer trans o travesti.

~ **Femicidio vinculado por interposición en línea de fuego:**
Homicidio cometido contra una o varias personas (niña, niño, adolescente, mujer cis, varón, trans, travesti) que se interponga/n o intente/n evitar un femicidio.

~ **Otras muertes violentas vinculadas a la violencia de género:**
Categoría que se incluyó para relevar todas aquellas muertes violentas vinculadas a un femicidio y/o contexto de violencia de género en los cuales la información disponible al momento de la carga no permita precisar si se trató de un femicidio vinculado o vinculado por interposición en línea de fuego. Por ejemplo, el homicidio de una mujer en un contexto de violencia de género y de sus hijos sin que se pueda precisar en el caso de los niños el móvil de generar sufrimiento o que se interpusieron entre el imputado y la víctima directa de femicidio” (OM, 2019:9)

Más allá de que persisten aquí los mismos problemas que en el resto de los femicidios, estas categorías presentan especiales dificultades. En particular, el hecho de que el indicador filtro de todos los registros sea el género de la víctima hace que sólo se analicen en profundidad los homicidios dolosos con víctimas mujeres, mujeres trans o travestis. Por lo tanto, **es posible que exista un subregistro de femicidios vinculados en donde la víctima sea varón (hijo, hermano de la víctima, etc.)**. De allí que en la producción de información sobre femicidios vinculados, según señalaron los organismos consultados, “*el objetivo principal es visibilizar antes que mantener una exhaustividad en el registro*”.

Por último, los esfuerzos por sistematizar información sobre la **incidencia de las armas de fuego en los femicidios** son recientes, por lo que sus resultados son todavía incipientes.

Entre los registros existe un consenso sobre **la necesidad de relevar el medio comisivo, lo cual incluye a las armas de fuego**. En el último tiempo se ha logrado que todos los registros abordaran de manera diferenciada el tipo de arma (de fuego o blanca), permitiendo conocer con mejor detalle el universo de casos en los que los femicidios se cometieron mediante el uso de armas de fuego. Asimismo, los organismos han comenzado a registrar la **ocupación del femicida**,

entre otros motivos porque se detectaron casos de femicidios cometidos por miembros de fuerzas de seguridad. **Sin embargo, no se ha realizado aun un entrecruzamiento general de esta variable con la de medio comisivo.** Otro dato que se ha comenzado a relevar en el caso de víctima o victimario perteneciente a fuerzas de seguridad es **si el arma utilizada fue el arma de dotación.**

Algunos de los registros han ido más allá y relevan también otras variables como la **situación registral del arma.** Este dato también se comenzó a relevar hace poco tiempo, por lo que todavía no se cuenta con suficiente información al respecto. No obstante, la decisión de registrar el estado del arma tiene por objetivo principal **visibilizar la problemática e impulsar buenas prácticas de actuación, entre ellas, la consulta a la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC).** En ese sentido, los organismos han informado que no es habitual que los investigadores contacten a la ANMAC para conocer más información sobre la situación registral del arma utilizada.

Algunos organismos han intentado indagar también, en aquellos casos en donde hubo denuncia previa, **si se había ordenado el secuestro del arma y la prohibición registral,** pero hasta ahora no se han podido construir datos al respecto.

Por último, **ningún organismo registra la presencia de armas de fuego en el entorno violento cuando no fue utilizada como medio comisivo.**

Sin dudas la construcción de los registros ha permitido conocer con mayor precisión el problema de la violencia de género en nuestro país. Si bien se reconocen esos avances, uno de los principales desafíos que tienen por delante los diversos registros es dejar finalmente atrás la concepción burocrática de la producción estadística y convertirse en una base de información que permita colaborar centralmente en el diseño de políticas públicas.

CAPITULO II

El problema
de las armas
de fuego
y las violencias
de género
en números

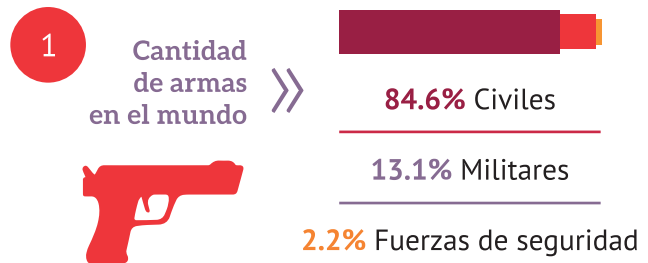


CAPÍTULO II

El problema de las armas de fuego y las violencias de género en números

El problema de las armas en el mundo

Según el informe anual para el año 2017 de Small Arms Survey, en el mundo hay más de mil millones de armas de fuego. La enorme mayoría de esas armas está en manos de civiles.¹



Entre 2007 y 2012 un promedio anual de 197.000 personas murieron a causa de las armas de fuego en el mundo.²



El problema de las armas en Argentina

En Argentina hay 1.618.877 armas de fuego registradas ante el ANMAC³.

¹ Ver: Small Arms Survey (2018). Estimating Global Civilian-Held Firearms Numbers. Suiza.

² Ver: Small Arms Survey (2015). Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts. Cambridge University.

³ Informe N° 111 del Jefe de Gabinete de Ministros al Senado de la Nación, 27/06/2018

4

Se estima que el mercado ilegal al menos duplica las armas registradas, de modo tal que habría entre 3 y 4 millones de armas de fuego.

En nuestro país hay según el ANMAC 1.016.843 personas autorizadas a tener armas de fuego.

Personas autorizadas a tener armas de fuego



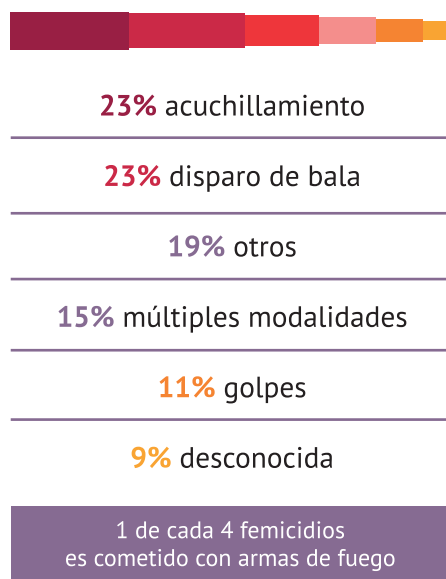
Argentina repite la tendencia mundial según la cual las mujeres no son las usuarias, ni las compradoras, ni las propietarias de las armas de fuego, pero sí sufren sus consecuencias.

  **99 de cada 100 USUARIOS DE ARMAS DE FUEGO SON HOMBRES**  **Las mujeres** no son las usuarias ni las compradoras de las armas de fuego. Pero sí **sufren sus consecuencias**: femicidios, homicidios, lesiones y amenazas

5

Cada 34 horas una mujer es asesinada en Argentina por el sólo hecho de ser mujer. Todos los años, más de 200 niños y niñas se quedan sin madre por causa de los femicidios. 6 de cada 10 femicidios son cometidos por parejas o ex parejas de la víctima. En muy pocos casos el femicida es un desconocido.

Femicidios 2013-2018
(Ministerio de justicia)



Del total de femicidios cometidos con armas de fuego (2013-2018):



- **1 de cada 4** fue cometido por un **miembro de una fuerza de seguridad**.

En el **50%** de los casos **no se conoce la ocupación del femicida**.



- Estas muertes provocaron que por lo menos **156 niños, niñas y adolescentes** perdieran a su madre.



- En el **16%** de los casos se pudo corroborar que **existía una denuncia previa** y en por lo menos **1 de cada 10** casos **había una orden de restricción por violencia de género**.

Pese a esas advertencias, el Estado no fue capaz de evitar que el agresor accediera al arma de fuego y cometiera el femicidio.

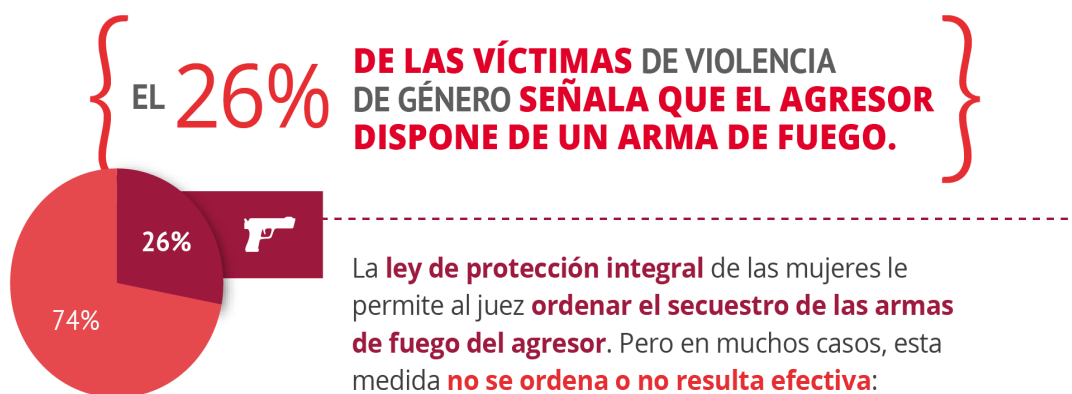
En 8 de cada 10 casos no se encontró información al respecto.

Esta información surge de un relevamiento realizado por el INECIP a partir de las bases de datos públicas del Registro de Femicidios del Ministerio de Justicia de la Nación. El Estado, pese a contar con esas mismas bases de datos, no está publicando esta información clave. La producción de información es una obligación estatal para poder orientar las políticas públicas en la materia (art. 8. H. – Convención Belem Do Pará).

Armas de fuego y amenazas

Las armas de fuego son usadas también para amenazar explícitamente a las mujeres. En algunos casos las amenazas operan

de forma más sutil: la ostentación del arma o el mero conocimiento de su existencia genera en la práctica los mismos efectos que una amenaza verbal explícita. Según los registros de llamados de la línea 144 del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM):



6 de cada 10 agresores que tienen medidas de protección vigentes poseen armas de fuego.

CAPITULO III

Marco normativo



CAPÍTULO III

Marco normativo

Compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino

La necesidad de que el Estado adopte medidas para prevenir el ejercicio de violencias de género con armas de fuego se deriva de las **obligaciones internacionales asumidas por el propio Estado que han sido cristalizadas en varios instrumentos.**

» Violencias de género

La lucha contra las **violencias de género** ha logrado, gracias al trabajo de las organizaciones de mujeres, consolidarse en la agenda mundial como uno de los principales problemas a ser abordados por los Estados. Como consecuencia de ello, existen importantes antecedentes en el derecho internacional. Dentro de ellos se puede destacar la **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)**, firmada en 1979, y la **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing** de 1995. La CEDAW constituye el instrumento rector, posteriormente complementado con el **Protocolo Facultativo** y las recomendaciones específicas que elabora su autoridad de aplicación. En particular, las **Recomendaciones N° 19 (1992) y N° 35 (2017)** se han ocupado de precisar el concepto de violencia, sus modalidades, las condiciones estructurales asociadas y los contextos económicos, sociales y/o culturales que la propician.

En especial, la **Recomendación General N° 35**, complementaria de la N° 19, alerta sobre la persistencia de patrones de impunidad

y la permanencia de formas extremas de violencias frente a las cuales se requieren políticas integrales, más allá de la intervención tardía sobre la victimización.

En el ámbito regional, la **Convención de Belém Do Pará** establece en su artículo 7 que por todos los medios apropiados y sin dilaciones, los Estados deben adoptar distintas políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dichas violencias, entre las que destacan el deber de incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso (cf. artículo 7 inciso b).

La **Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos**, por su parte, han dictado distintos pronunciamientos en casos o en informes específicos que han enriquecido los alcances de esos deberes especiales tendientes a garantizar una vida libre de violencias. El *leading case* en esta materia fue “**Campo Algodonero**”, en donde por primera vez la Corte IDH analizó un caso de femicidio reconociendo la responsabilidad estatal por no cumplir con su deber de acción positiva en la protección de colectivos expuestos a patrones de discriminación y violencias producto de una situación estructural de desigualdad.

» Armas de fuego

El avance de la regulación en materia de **armas de fuego** también ha tenido su reflejo en distintos instrumentos internacionales.

América Latina ha sido pionera en esta materia mediante la aprobación de la **Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados** (“CIFTA”, de 1997). Este acuerdo vinculante, firmado y ratificado por todos los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), buscó establecer

controles y regulaciones a la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego.

A nivel mundial, la aprobación del **Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (PoA)**, aprobado por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2001, fue el primer intento –no vinculante– por regular el comercio internacional de armas de fuego, centrándose específicamente en la reducción del tráfico ilícito.

El primer instrumento internacional en generar obligaciones jurídicas en la materia fue el **Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones** (aprobado en 2001 y en vigor desde 2005), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del 2000.

Sin embargo, fue recién en 2013 cuando se aprobó el **Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA)**, el primer tratado internacional jurídicamente vinculante que buscó regular el comercio de armas de fuego. Entre otros objetivos, se destacan los de impedir las transferencias legales de armas cuando exista un riesgo de puedan utilizarse para violar los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario o menoscabar la seguridad y la paz; y fomentar la transparencia en las actividades de comercio internacional de armas convencionales.

La República Argentina ha tenido una **diplomacia activa en materia de control internacional de armas**, principalmente en el ámbito de Naciones Unidas. Ello se ha reflejado en la posición adoptada durante las negociaciones previas del Tratado sobre el Comercio de Armas, promoviendo las resoluciones previas que instan a negociar un tratado multilateral para el comercio de armas (Resolución 61/89 de la Asamblea General de 2006). Argentina formó parte del grupo de “coautores” del mismo.

» Armas de fuego y violencias de género

Pero más allá del desarrollo paralelo que ambas agendas -la de género y la de control de armas- han tenido en el plano internacional, **existen incipientes obligaciones específicas derivadas del derecho internacional que obligan al Estado nacional a adoptar medidas concretas para la prevención de las violencias de género ejercidas con armas de fuego.**

El TCA es el primer instrumento sobre control de armas en introducir la cuestión de género. El preámbulo establece como una de las consideraciones tenidas en cuenta por los Estados firmantes que: *“la gran mayoría de las personas afectadas por los conflictos armados y la violencia armada son civiles, en particular mujeres y niños”*. En función de ello, dispone que uno de los riesgos que los Estados exportadores deben evaluar antes de realizar una exportación no prohibida es que las armas convencionales, municiones, partes y componentes no sean utilizadas para cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños (art. 7.4). La República Argentina ha firmado y ratificado este tratado internacional y ha participado de manera activa en las reuniones preparatorias previas a la firma.

Asimismo, desde Naciones Unidas se han firmados diversas resoluciones que dan cuenta del abordaje de la problemática. En el marco de la Asamblea General, en 2014 se acordó la A/RES/69/61 y en 2016 la A/RES/71/56, ambas sobre **“Mujeres, desarme, no proliferación y control de armamentos”**, en las que **se exhorta a los Estados a elaborar medidas para la prevención del uso de armas para cometer actos de violencia contra las mujeres y los niños**, entre otras disposiciones.

La **Resolución 1325** y **Resolución 2122 del Consejo de Seguridad de la ONU** sobre la mujer, la paz y la seguridad de 2013 confirman las disposiciones del TCA. En particular, la Resolución 2122 contiene un párrafo completamente innovador que **promueve la plena participación de las mujeres en la erradicación de la transferencia y el uso ilícitos de las armas pequeñas**. Dicho compromiso también quedó plasmado en la posterior Resolución 2242 (2015) del mismo órgano.

Esas resoluciones instaron a los Estados a establecer un Plan de Acción Nacional en el cual quede plasmado el compromiso asumido y cómo serían abordados en la esfera nacional. En el caso de la República Argentina, se adoptó el **Plan de Acción Nacional en 2015 mediante Decreto 1895/2015**, que incluye un paquete de medidas para implementar la Resolución 1325. Sin embargo, ninguna de ellas se orienta específicamente a la participación de las mujeres en la erradicación de la transferencia y el uso ilícito de las armas pequeñas.

Asimismo, dentro de los indicadores de monitoreo para la implementación de la Resolución 1325, se establecieron una serie de indicadores plasmados en un **informe del Secretario General de Naciones Unidas (S/2010/173)**. Dentro de aquellos que miden el progreso en el eje de la protección de los derechos y seguridad física de mujeres y niñas, se destaca el N° 17: “Existencia de mecanismos nacionales para el control de armas pequeñas y livianas”. A través del él, se intenta dilucidar la perspectiva de género en mecanismos y estructuras, con el fin de garantizar la seguridad física de mujeres y niñas.

Por su parte, el **Comité de evaluación de la CEDAW** emitió en 2013 una **recomendación general sobre el papel de la mujer en la prevención de conflictos, durante los conflictos y después de éstos** (CEDAW/C/GC/30), en donde se estableció que las iniciativas para el control de armas deben fomentar la prevención de las violencias de género.

Del mismo modo, sucesivos **informes de la Relatora Especial sobre la Violencia contra las Mujeres (ONU)** (el último de ellos, el A/HRC/35/30) han dado cuenta de la relación entre las armas y las violencias de género, y de la necesidad de establecer regulaciones específicas para su prevención.

Dentro de los últimos avances en el abordaje de la temática se destaca el establecimiento por parte del Secretario General de la Naciones Unidas, António Guterres, de la **Agenda para el Desarme** en mayo de 2018. En la misma se señala la relevancia de las políticas de control de armas para construir un mundo más seguro y proteger a la población del peligro y daños que éstas causan.

La agenda de desarme propuesta por la ONU tiene dentro de sus objetivos prevenir y terminar con el conflicto y la violencia armada, asegurar la estabilidad y terminar con la violencia de género.

Dicha Agenda surge en consonancia con la **Agenda de Desarrollo Sostenible 2030**, adoptada en 2015 por los países miembros de la ONU, en la cual se establecen los **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**. El problema de las violencias de género es abordado en el marco del objetivo 5 “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, más específicamente en el 5.2, a través del cual los países se comprometieron a “Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”. En lo que concierne a las armas de fuego, el Objetivo 16 obliga a los Estados a “Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas”, y puntualmente el Objetivo 16.4: “De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada”.

De conformidad con esos objetivos, **la Agenda para el Desarme se propone abordar el impacto del uso de las armas de fuego desde una perspectiva de género**. En ese sentido, el instrumento reconoce que las medidas para el control de armas juegan un rol primordial en la reducción de las violencias contra las mujeres y niñas, tanto en espacios públicos como privados.

Es por ello que la agenda plantea que los Estados miembro de la ONU contribuyan al Objetivo 5.2 mediante la abstención de exportar armas y municiones si hay riesgo de que estos sean utilizados para cometer o facilitar actos serios de violencia de género o actos serios de violencia contra las mujeres y niños/as. Asimismo, insta a todos los Estados a **incorporar la perspectiva de género en el desarrollo de la legislación nacional y políticas de desarme y control de armas,**

incluyendo consideraciones en torno a la tenencia, uso y abuso; los impactos diferenciados que las armas producen sobre hombres y mujeres; y las formas en las que el género puede definir las políticas y prácticas de control de armas y desarme.

Por último, cabe destacar el establecimiento de pautas de buenas prácticas a través de **los Modular Small arms control Implementation Compendium (MOSAIC)**, elaborados por Coordinating Action on Small Arms (CASA) de Naciones Unidas. Las guías que este organismo formula ofrece a los Estados miembros parámetros para la elaboración de políticas y programas efectivos para enfrentar el tráfico ilícito, la acumulación desestabilizadora y el abuso de armas pequeñas y ligeras, basado en los marcos jurídicos internacionales vigentes.

En 2017 se publicó la guía sobre **“Mujeres, hombres y la naturaleza de género de las armas pequeñas y ligeras”**¹, en la que refiere a la necesidad de recurrir a la transversalización de género para asegurar que el impacto en hombres y mujeres de las armas pequeñas y ligeras sea considerado al momento de evaluar, planificar, implementar, monitorear y evaluación políticas y programas.

Legislación nacional

En el ámbito local, luego del proceso de constitucionalización de instrumentos internacionales de protección de derechos humanos en razón del género (Cf. artículo 75 inc. 22 C.N.), se sancionó en 2009 la **Ley 26.485 de “violencias contra las mujeres”**, que cataloga un conjunto de violencias específicas en razón del género distribuidas en tipos y modalidad.

Como correlato, la propia ley y su decreto reglamentario fijan un conjunto de obligaciones para la totalidad de las áreas de gobierno, en un intento normativo inédito hasta entonces de asegurar transversalidad en la ejecución de las políticas como condición de

1 MOSAIC 06.10 (2017) “Women, men and the gendered nature of small arms and light weapons”, United Nations Coordinating Action on Small Arms (CASA). Disponible en: <https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2019/07/MOSAIC-06.10-2017EV1.0.pdf>

posibilidad para la efectivización del derecho a vivir una vida libre de violencias (artículo 2, inciso b; Ley N° 26.485).

En los mismos años también se produjeron distintas **modificaciones al Código Penal**, que responden a demandas propias de la lucha contra las distintas manifestaciones de las violencias en razón de género; entre otras: a) La reforma integral del antiguo Título referido a los delitos contra la honestidad, ahora llamados delitos contra la integridad sexual, dejando atrás una historia de tipificaciones estereotipadas y misóginas que colocaban la honra masculina como objeto de protección para dar paso a la tutela de la integridad sexual de las víctimas; b) La sanción de la ley de prevención y sanción de la trata de personas, en especial en lo referido a la persecución de trata con fines de explotación sexual; y c) La incorporación de las figuras de femicidio y la inclusión del odio en razón de género como agravantes de la figura de homicidio (artículo 80 CP), mediante la sanción de la ley 26.791.

En materia de armas, Argentina es uno de los países de la región con una **política pública de Control de Armas y Desarme** instalada en la agenda política nacional hace más de 10 años. Esta política comenzó con la puesta en marcha del **Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego (Ley 26.216)** y continuó con varias reformas institucionales que culminaron con la sanción de la **Ley 27.192** en octubre de 2015, que creó la **Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC)**.

La ANMAC reemplazó al viejo Registro Nacional de Armas (RENAR), organismo que tenía a cargo la aplicación, control y fiscalización de la Ley Nacional de Armas y Explosivos, 20.429. Esa ley regula la fabricación, el comercio, importación y exportación de armas de fuego y explosivos en el país, así como el otorgamiento de permisos para particulares y empresas que solicitan autorización para la tenencia, colección o uso de armas y explosivos.

En sus orígenes, el RENAR concentraba esencialmente funciones registrales. Sin embargo, esta concepción -ideada hace cuatro décadas- ha ido modificándose, hasta plantearse en los últimos años la **necesidad de lograr un abordaje integral y adecuado de las problemáticas de seguridad y violencia relacionadas con el control**

de las armas en circulación. Por eso, a través de la ley 27.192 se procuró dotar al organismo responsable del control de las armas de fuego en el país de presupuesto propio, fortalecer la capacidad del Estado en el diseño de políticas de control y fiscalización del mercado de armas, y profundizar la política de desarme y prevención de la violencia armada.

Por otra parte, otro acto normativo a destacar es la **Ley 25.938, de Creación del Registro Nacional de armas de fuego y materiales controlados, secuestrados o incautados.** Con esta norma se buscó crear el Registro Nacional de Armas Incautadas e impulsar la destrucción de las armas decomisadas.

CAPITULO IV

La política pública de control de armas de fuego en perspectiva de género



CAPÍTULO IV

La política pública de control de armas de fuego en perspectiva de género

Las armas de fuego son instrumentos que vehiculizan violencias que existen en las sociedades. Su nivel de letalidad las convierte en un objeto cuyas consecuencias de uso se mide en números de muertes y lesiones. Es por estos motivos que se considera que **las armas de fuego son factores de riesgo**. En cualquier conflicto, y más aún en aquellos que adquieren formas violentas, **la sola presencia del arma de fuego potencia las consecuencias letales de su resolución**. A diferencia de otros instrumentos, por la propia naturaleza de las armas (son un objeto diseñado exclusivamente para matar), **el Estado puede y debe intervenir para controlar su producción y su uso**.

Si bien las violencias de género adquieren diversas modalidades y ocurren por medio de distintos instrumentos, como se dijo, el nivel de letalidad de las armas de fuego es superior a cualquier otro. De allí se derivan las responsabilidades que el Estado tiene en diseñar políticas para disminuir su proliferación, controlar sus usos y prevenir sus efectos.

A la hora de analizar las políticas de control de armas desarrolladas en nuestro país y en otros países del mundo desde una perspectiva de género, es posible categorizar las diferentes respuestas que ha dado el Estado a partir de **tres grandes ejes que reflejan las responsabilidades que se derivan de la identificación del arma como factor de riesgo**. El análisis permite así identificar aquellas acciones que han realizado los Estados en pos de 1- **restringir el acceso** a las

armas de fuego por parte de agresores o potenciales agresores de género; 2- **limitar sus usos**, controlando a quiénes, cómo y bajo qué condiciones se habilita su uso; y 3- **intervenir ante situaciones de violencia de género**, buscando prevenir los efectos que las armas tienen en estos casos.

I. Restricción del acceso a las armas de fuego

En nuestro país, **el acceso a un arma de fuego no es un derecho sino un privilegio** que el Estado otorga excepcionalmente a las personas que cumplen con una serie de requisitos.

En Argentina, para acceder a un arma de fuego, se exige que la persona presente un certificado de salud psicológica y un certificado de salud física, que acredite su idoneidad técnica, que pueda probar medios lícitos de vida, entre otros. Como medida de prevención, se exige también **la inexistencia de antecedentes penales como requisito para el acceso a la condición de legítimo usuario**¹. No hay ninguna otra exigencia específica tendiente a prevenir el ejercicio de violencias de género con armas de fuego.

La revisión de los antecedentes penales como requisito para el otorgamiento de una licencia no es una medida en sí misma suficiente para impedir que agresores de género adquieran armas, porque rara vez los hechos de violencias intrafamiliares llegan a una condena. De hecho, la gran mayoría de los casos ni siquiera llegan a ser denunciados.

Es por ese motivo que la ley orgánica de la ANMaC (ley 27.192) ubica entre sus funciones el establecimiento de sistemas de

¹ Disposición RENAR N° 197/2006, que reglamenta las condiciones generales establecidas en el Decreto N° 395/75.

control ciudadano para las autorizaciones que la agencia otorgue, contemplando especialmente **mecanismos que contribuyan a la prevención de la violencia de género** (cfr. art. 5 inc. 10).

En esa línea, primero se dictó la **Resolución 373/13** del Ministerio de Justicia, que estableció el “Procedimiento de Participación Ciudadana por Oposición para la Autorización de Tenencia o Portación de Armas de Fuego”; y luego se aprobó la Resolución ANMaC 9/16 que, en reemplazo de la anterior, implementó el **“Sistema de Control Ciudadano para Autorizaciones que otorgue la Agencia Nacional de Materiales Controlados”**.

El procedimiento consiste en que la Agencia debe publicar en su web oficial todas las solicitudes de obtención de la condición de legítimo usuario individual de armas y las solicitudes de portación de armas de fuego. Esas solicitudes podrán recibir oposiciones por parte de cualquier persona siempre que se dé alguna de las causales previstas en la resolución; entre ellas, *“la existencia de causa o causas penales en los que se investigue o se hubieren sancionado (...) hechos de violencia intrafamiliar o de género, que tengan como autor al solicitante, con prescindencia que en los mismos se hubiere utilizado arma de fuego alguna”* (cfr. art.3).

Si bien ambas resoluciones persiguen objetivos atendibles, el mecanismo ha demostrado resultar inapropiado, debido a que sólo opera en el período previo al otorgamiento del permiso y por un breve lapso de tiempo. Asimismo, el sistema no prevé ningún tipo de comunicación activa focalizada en potenciales personas interesadas en presentar una oposición – como familiares o ex parejas-, por lo que su efectividad depende de un nivel de proactividad ciudadana que no es exigible. Tal es así que, según se señala en un informe

de la Jefatura de Gabinete de Ministros presentado en mayo del 2018, no se había iniciado hasta el momento ningún proceso de oposición en el marco del Sistema de Control Ciudadano.

» Perspectiva comparada

En el escenario internacional, varios países han introducido disposiciones legales específicamente orientadas a prevenir el ejercicio de violencias de género con armas de fuego.

Tal como se señaló, se ha considerado que el requisito de inexistencia de antecedentes penales -ampliamente extendido en el derecho internacional- no es suficiente a esos fines, ya que las violencias de género se caracterizan por la enorme cantidad de casos en donde pese a su reiterado ejercicio no se arriba a una condena.

Por lo tanto, una de las principales medidas tomadas es la de **impedir la concesión de licencias de armas a aquellas personas contra quienes se haya dictado una orden de restricción por violencia intrafamiliar.**

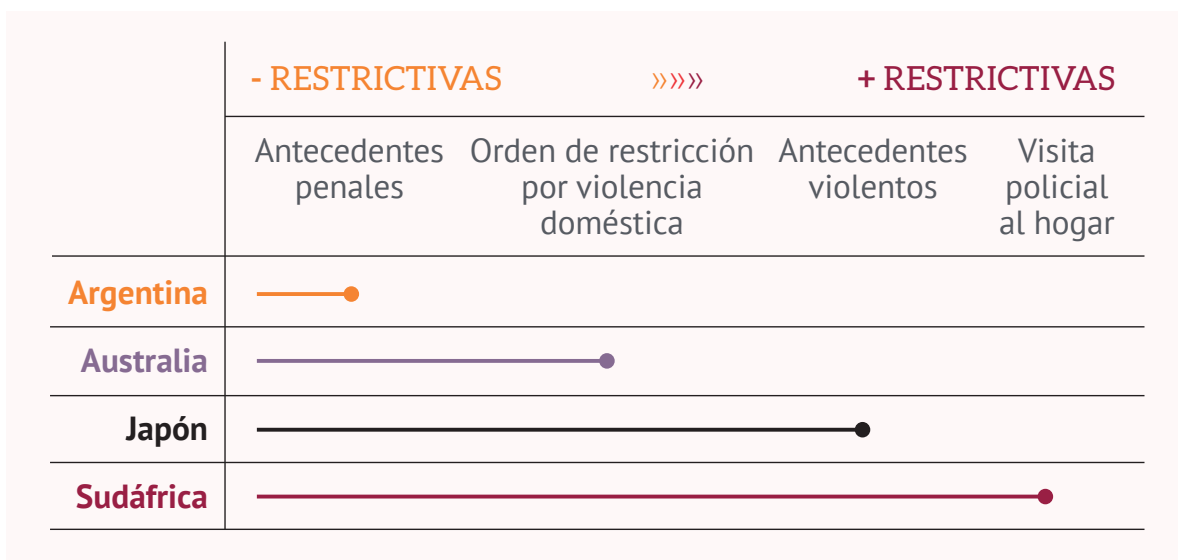
En nuestro país, uno de los requisitos para acceder a un arma de fuego es **no tener antecedentes penales.**

Pero esto **no es suficiente**, ya que rara vez los hechos de violencia intrafamiliar llegan a una condena.

| | | | |
|--|--|---|---|
| <p>Otros países del mundo han implementado políticas en este sentido:</p> <p>▶▶▶</p> | <p></p> <p>~ En Canadá y en Nueva Zelanda se notifica y se les pide opinión al cónyuge o al ex cónyuge cuando una persona quiere comprar un arma de fuego</p> | <p></p> <p>~ En Australia se puede denegar el acceso al arma de fuego si el agresor tuvo una orden de restricción por violencia intrafamiliar</p> | <p></p> <p>~ En Sudáfrica se puede denegar el acceso aún sin denuncia previa, basta sólo con que la policía haya asistido al hogar ante un llamado por violencia para hacerlo</p> |
|--|--|---|---|

Es el caso de la ley federal de **Australia**, en donde la licencia para poseer armas puede ser denegada en el caso que rija sobre el solicitante una orden de restricción por violencia doméstica en los últimos 5 años (Firearms Act, 1996, res 6). Lo mismo sucede en **Japón** (Law Controlling the Possession of Firearms and Swords (1958), art. 5), en donde además se puede denegar a personas que tengan “antecedentes violentos”; o en **Sudáfrica** (Firearms Control Act, art.102.1.a.), en donde incluso se toma en consideración si la persona ha sido visitada por la policía por alegaciones de violencia en su hogar, aun cuando no se haya formalizado una denuncia o arribado a una orden de restricción, lo cual habilita a una investigación más exhaustiva por parte de la autoridad de control de armas (Firearms Act Regulations, art. 14).

Denegación del otorgamiento de la licencia:



Otros países han avanzado con mayor profundidad mediante la implementación de **políticas proactivas que buscan información adicional para decidir si se concede o no una licencia**. Por ejemplo, en **Canadá** la solicitud debe incluir una declaración firmada por dos personas (una de ellas debe conocer al solicitante por más de 18 años) y además

incluir el nombre, fecha de nacimiento, dirección y teléfono de cada cónyuge o cualquier persona en relación conyugal al momento de la solicitud o con aquella persona que haya estado en esa relación en los últimos dos años. De no conocer dichos datos requeridos, deberá acompañar su solicitud con una declaración para tal efecto.

La autoridad de aplicación debe notificar a las personas referidas al menos 15 días antes de otorgar la licencia, salvo que esa persona haya firmado la solicitud (Firearms Licences Regulation, art. 3.). Además, se les proporciona a esas personas una línea telefónica gratuita en caso de que la persona tenga algún tipo de preocupación sobre su seguridad.

Por su parte, en **Nueva Zelanda** la solicitud debe incluir los datos del cónyuge o persona en relación conyugal u otra persona como referencia que haya lo haya conocido en los últimos 20 años. La Policía debe entrevistar a dos personas (una de ellas será el cónyuge) para obtener información a los fines de determinar si la solicitud debe ser aceptada.

En Sudáfrica, si bien no hay referencia explícita al/la cónyuge, sí se exige una recomendación acerca del solicitante dando fe de su estabilidad, ausencia de proclividad a la violencia y de problema de abuso de sustancias (Firearms Control Regulations, art. 13.7).

Por su parte, en **Reino Unido**, en caso de evidenciarse historia de violencia doméstica, puede ampliarse esa información a través de entrevistas (dentro del ámbito familiar, amigos o socios). En cualquier caso, el solicitante debe designar a dos referentes para que puedan dar testimonio sobre el perfil de la persona solicitante. (Firearms Act, sec. 26A). El procedimiento de entrevistas se desarrolla en el “Guideline on Firearms Licensing Law” (2016). En base a eso la policía, y en última instancia la corte, deciden si otorgar o no la licencia.

Evaluación de solicitudes de licencia:

| | - RESTRICTIVAS >>>>> + RESTRICTIVAS | | |
|----------------------|-------------------------------------|--|--|
| | Evaluación psicofísica | Declaración jurada de personas que conozcan al solicitante | Notificación a cónyuge y/o ex cónyuge y/o entorno familiar |
| Argentina | ● | | |
| Sudáfrica | ● | ● | |
| Reino Unido | ● | ● | |
| Canadá | ● | ● | |
| Nueva Zelanda | ● | ● | ● |

Existen también **otras medidas que, si bien no apuntan de forma directa al acceso de armas de fuego vinculado con casos de violencia de género, sí tienen una incidencia indirecta**. En **Australia**, por ejemplo, el solicitante debe demostrar una “razón seria” distinta para cada arma, imponiendo de ese modo un límite efectivo sobre el número de armas de las que puede ser propietaria una persona.

II. Limitación de los usos de las armas de fuego

Una de las dimensiones más relevantes de la política de control de armas de fuego, con capacidad de incidir notoriamente sobre las consecuencias de los usos de las armas, es la relativa a las **condiciones de almacenamiento y guardado de las mismas: dónde y cómo se autoriza la guarda de las armas de fuego**. Teniendo en cuenta que las amenazas, agresiones y femicidios ocurren mayoritariamente dentro del hogar, las políticas que restrinjan la disponibilidad del arma en ese ámbito pueden colaborar centralmente en la prevención de las violencias con armas de fuego.

En nuestro país no han existido al momento avances significativos en torno a esa regulación. Ninguna ley establece requisitos para la guarda del arma, y es recién en el nivel de las disposiciones de la ANMAC que existe una reglamentación al respecto.

La **Disposición 2/2017** de la Dirección Nacional de Fiscalización, Resguardo y Destrucción de Materiales Controlados, exige a todo usuario de armas de fuego que registre un “sector de guarda” o un “sector de almacenamiento”, cuyos requisitos dependerán del tipo de usuario de que se trate y de la cantidad de armas que registre. En ese sentido, a los usuarios individuales que posean menos de 9 armas de fuego se les exige sólo una declaración jurada en donde se asegure contar con un sector de guarda que posea medidas de seguridad tendientes a impedir la sustracción, extravío o prevenir accidentes (por ejemplo, contar con una puerta de seguridad o blindada). **Se desconoce al momento los resultados de la fiscalización de estas exigencias. No hay tampoco exigencias adicionales de inspección previas para la aprobación de esos espacios ni consecuencias prácticas ante el incumplimiento.**

Una experiencia interesante en medidas preventivas es la que ha desarrollado en los últimos años el Servicio Penitenciario Federal (SPF). La **Disposición N° 1058/2018 del SPF** ordenó dejar sin efecto los comodatos gratuitos a través de los cuales se había proveído de armamento de puño al personal en actividad, ordenando la inmediata restitución del mismo y señalando que de ser necesario el armamento, debe utilizarse el disponible de cada dependencia. Esta disposición implica que en el marco del Servicio Penitenciario Federal las armas entregadas a los agentes en comodato deben ser devueltas y que **el uso de las armas de dotación queda acotado al desempeño de sus funciones en el marco de su trabajo**. Ello, según la misma disposición “con el propósito de reducir el circulante de armas en la sociedad civil y prevenir los efectos de la violencia armada” y “para contribuir con el bienestar social y así reducir casos de violencia intrafamiliar, interpersonal o abuso en su uso”.

En ese mismo sentido, otro antecedente, de mayor alcance, era la **política instaurada desde la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria de limitar el uso de las armas reglamentarias a las horas de servicio**, estableciendo que las mismas debían ser devueltas fuera del horario laboral (cfr. Decreto 836/2008, art. 30, inc. 9). El objetivo era reducir los riesgos para sí mismo y para terceros que implicaba el uso de armas de fuego por parte del personal fuera de las horas de servicio. Sin embargo, **esta limitación fue abandonada** a partir del reciente “Protocolo general de actuación para la utilización de sistemas de armas de fuego”, aprobado mediante la Disposición 231/2019, que establece como regla general la asignación permanente del armamento del puño al personal de la fuerza.

» **Perspectiva comparada**

En el derecho comparado existen numerosas leyes que regulan cómo debe ser el **guardado** de las armas de fuego.

En **Canadá** las armas se deben guardar descargadas y deben ser aseguradas con un dispositivo de cerrado para que el arma no sea disparada o debe ser guardada de manera segura en un gabinete. Es delito no cumplir con estos requisitos (Criminal Code, art 86.2.).

En **Australia**, al momento de la entrega de la licencia se entrega un recordatorio de las responsabilidades de guardado del arma y se deben dar detalles de cómo se garantizará la guarda segura y se acordará mutuamente una inspección para verificarlo. **En caso de no cumplir con esos requisitos la ley prevé la confiscación del arma y licencia** (Firearms Act, res. 4.). También se especifica cómo deben ser guardadas las armas de manera segura según su grado de peligrosidad, mientras que las municiones deben ser guardadas en un container por separado (Res. 8).

Sudáfrica ha establecido que el arma debe guardarse descargada (Art. 83.), no accesible al uso no autorizado y con un dispositivo de bloqueo seguro. Si la persona falla con los requisitos exigidos para un guardado seguro, puede ser revocada su licencia (Art.102.1.d.).

En **Reino Unido**, por su parte, las armas y municiones deben ser guardadas de manera segura para prevenir el acceso a ellos de personas sin licencia. Como “buena práctica” las municiones deben ser guardadas separadas de las armas de fuego. El “Firearms Security Handbook” establece medidas de seguridad para el guardado de diferentes tipos de armas y municiones pero hay provisiones obligatorias sobre cómo debe realizarse. El Crime and Security Act 2010 hace referencia a la obligación de tomar precauciones razonables para prevenir el acceso a armas y municiones a menores de edad. Es delito no tomar dichas medidas. Asimismo, si las autoridades creen en la existencia de un conflicto entre la “necesidad” de la posesión de armas y la seguridad de las personas viviendo en ese mismo edificio, debe procederse a tomar medidas para corroborar que no existan riesgos.

La ley de **Japón** ha dispuesto que todas las armas de fuego que se vendan en el Estado incluyan un dispositivo de bloqueo para el guardado.

En otros países se ha propuesto la prohibición de tener armas en viviendas particulares, en zonas urbanas o suburbanas, exigiendo que las armas se guarden “en instalaciones de almacenamiento seguras que cumplan determinadas normas de seguridad para armas de fuego –por ejemplo, en un club de tiro autorizado o en una comisaría de policía– de donde puedan recuperarlas sus propietarios para cazar o realizar actividades deportivas”.

(IANSA, OXFAM Internacional y Amnistía Internacional, 2005).



Si sabemos que la mayoría de los femicidios ocurren al interior del hogar, el **Estado debe regular:**

DÓNDE / CÓMO se debe guardar el arma de fuego



A nivel internacional se han tomado y propuesto diversas medidas:

Fiscalizar que las **armas se guarden desmontadas** y a **buen resguardo**

Sancionar a quienes **no cumplen con los requisitos de guarda**

Obligar a que todas las **armas** deban **venderse** con un **sistema de bloqueo automático**

Prohibir que las **armas se guarden en las casas**, exigiendo que sean **almacenadas en clubes de tiro**

III. Intervención ante situaciones de violencia de género con armas de fuego

Una vez que el hecho de violencia se ha producido y el Estado tomó conocimiento de él, sus obligaciones varían sustancialmente. Más allá de las diversas medidas que deban tomarse, es fundamental **retirar todas las armas que el agresor pueda tener en su poder o en su entorno e impedir su acceso a otras**, ya que **la situación de riesgo no cesa con la denuncia e incluso puede llegar a potenciarse por efecto de la misma.**

Para garantizar una correcta intervención es importante que el Estado cuente con toda la información necesaria a la hora de atender casos de violencia de género. **En muchas ocasiones la intervención es ineficaz porque se desconoce de hecho la existencia de armas de fuego en el contexto de violencia.** Es por estos motivos que revisar cómo los diversos organismos nacionales con competencia en el tema abordan las consultas y denuncias de las víctimas, resulta

crucial a la hora de proyectar las posibles estrategias de intervención del Estado en estos casos. Uno de los principales desafíos en este sentido es la **estandarización de la recepción de denuncias** para que todos los organismos involucrados trabajen de igual forma en la atención de estos casos, permitiendo que las denuncias cuenten con la información necesaria.

Si bien la presencia de armas de fuego es considerada como un factor que incrementa notoriamente el riesgo que enfrenta la víctima, **su identificación sigue siendo problemática.**

La situación varía según si el arma fue utilizada o no durante los hechos de violencia. Si fue utilizada –de forma directa o como amenaza verbal o tácita-, es usual que su presencia surja del propio relato de la víctima. Pero **el aumento del riesgo producido por la presencia del arma se da aun cuando no haya sido utilizada de forma directa en los actos de violencia denunciados.** Sin embargo, ese riesgo no es identificado en muchos casos por los operadores administrativos y judiciales. La no identificación del problema tiene como consecuencia la subutilización de las medidas de intervención y de los tipos penales de tenencia y/o portación ilegal.

En la mayoría de los casos, la única fuente de información sobre la presencia de armas de fuego sigue siendo el relato de la víctima. Si bien recientemente el Ministerio de Seguridad de la Nación estableció un sistema que permite el acceso a la base de datos de la Agencia Nacional de Materiales Controlados por parte de las fuerzas federales, el mismo todavía no se ha implementado. Tampoco existen procedimientos de consulta (automáticos o no) a la ANMaC ni a ninguna otra base de datos que permita conocer, por parte del resto de los organismos, si el

presunto agresor tiene acceso a armas de fuego. Los organismos consultados consideran que una medida de ese tenor sería deseable.

Por otro lado, todavía la mayoría de los organismos prescinden de **sistematizar información en las denuncias respecto al uso directo de las armas de fuego en las situaciones de violencia**. Este tipo de información puede resultar central a la hora de diseñar conjuntamente políticas de intervención junto al resto de los organismos nacionales.

» **Procedimiento en casos donde se identifica la presencia de armas de fuego**

La presencia del arma de fuego aumenta la necesidad de medidas de protección más efectivas y eficaces, teniendo en cuenta que el momento de la denuncia expone más a la víctima e incrementa su situación de riesgo. De allí que muchos organismos cuenten con un protocolo o procedimiento habitual de actuación ante la identificación de la presencia de un arma de fuego, que puede consistir en pedir información sobre el arma y, eventualmente, en solicitar el secuestro.

La ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres establece que durante cualquier etapa del proceso el/la juez/a interviniente podrá, de oficio o a petición de parte, ordenar -entre otras medidas preventivas- la prohibición para el presunto agresor de la compra y tenencia de armas, y el secuestro de las que estuvieren en su posesión (art. 26, inc. a.4). Sin embargo, esta medida es facultativa y depende del criterio de intervención del juez.

No existen estadísticas oficiales respecto a su utilización en la práctica.

Si bien todos los organismos coinciden en que la **solicitud del secuestro del arma** es una de las medidas necesarias en este tipo de casos, **todavía muchos jueces/as y fiscales no saben que pueden solicitar o tomar este tipo de medidas**. De hecho, se desconoce al momento la efectividad de estos pedidos. Las experiencias de los organismos en estos casos son oscilantes. Algunos consideran que los pedidos de secuestro del arma son efectivos en muchos casos, mientras que otros admiten que el resultado habitual suele ser negativo.

La otra medida que prevé la ley es **la prohibición de la tenencia de armas de fuego para la persona denunciada**. Sin embargo, esta herramienta también se estaría subutilizando: tan solo un organismo señaló su utilización. **No se conoce que exista un protocolo o procedimiento que ponga en conocimiento de la Agencia Nacional de Materiales Controlados la existencia de una situación de violencia de género**, a los fines de que se tomen las medidas adecuadas para revocar la autorización de tenencia de la persona o impedir que la consiga mientras la situación de violencia continúe.

Del análisis realizado a partir de las entrevistas se desprende que los organismos tienen distintas **estrategias de intervención según se trate de un arma registrada o no**.

En el caso de las **armas registradas**, las medidas de protección tienen mayores posibilidades de lograr un resultado positivo, **aunque no siempre que se solicitan las autoridades judiciales las resuelven favorablemente**. La probabilidad de que los jueces otorguen las medidas es menor aun cuando el arma no fue utilizada de forma directa en las situaciones de violencia.

En el caso de las **armas no registradas**, las posibilidades de intervención son menores. Sin embargo, una estrategia eficaz – y poco utilizada- consiste en imputar el delito de tenencia o portación ilegal al agresor o a la persona de su entorno que tenga un arma no registrada en su poder. Esto permite limitar el acceso del agresor a la misma.

En ese sentido, a partir del 2016, **la ANMaC ha celebrado convenios con el Consejo de Procuradores, Fiscales, Defensores y Asesores Generales de la República Argentina, el Consejo Federal de Política Criminal y con distintos Ministerios Públicos provinciales.** Estos acuerdos tuvieron como objetivo **que las fiscalías notifiquen periódicamente a la ANMaC acerca de las causas que involucren delitos vinculados a violencias de género**, a los fines de que la Agencia revoque las autorizaciones de tenencia o portación que las personas investigadas posean, o bien implemente una traba registral para aquellos que no sean usuarios y quisieran iniciar un trámite ante el organismo para obtener el permiso.

Sin embargo, **la Agencia no ha publicado estadísticas sobre ello, y ningún organismo entrevistado ha manifestado contar con un protocolo que le permita informar a la ANMaC la existencia de una denuncia, ni con canales informales de comunicación con el organismo.**

Por su parte, en el Ministerio Público Fiscal federal, **la Procuración General de la Nación** aprobó mediante la **Resolución PGN N° 1232/2017** la “**Guía de actuación en casos de violencia doméstica contra las mujeres**” elaborada por la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) y la Dirección General de Políticas de Género (DGPG), estableciendo como recomendación general para los/as fiscales que incorporen los lineamientos allí fijados. Esta guía contiene un apartado referido a la presencia de armas de fuego. Allí se establecen **medidas preventivas urgentes que las fiscalías deberían tomar respecto a la presencia de armas de fuego**, en particular:

- ~ **Verificar si el imputado ha utilizado o tiene acceso a armas de fuego** (por ejemplo, que estén en poder de un familiar). “Esto se debe hacer a partir de los datos que surjan de la denuncia o el sumario policial y de preguntas a la víctima y los testigos. También se debe consultar a la ANMaC (ex RENAR) si el imputado registra armas a su nombre o tiene permiso de portación o tenencia de arma de fuego, y al Sistema Federal de Comunicaciones Policiales (SIFCOP) si registra pedidos de secuestros de armas en poder del imputado. Si la verificación es

positiva se debe solicitar una orden de allanamiento y secuestro del arma como medida preventiva urgente”.

~ Solicitar, también como medida preventiva urgente, en todos los casos, la **prohibición al agresor de comprar, portar o tener armas de fuego**. “La sola denuncia de un hecho de violencia doméstica es fundamento suficiente para disponer esta medida, atento al riesgo que generan las armas de fuego y el deber estatal de proteger a las mujeres víctimas de violencia de género”.

~ Cuando el agresor sea miembro de las fuerzas armadas o de seguridad, **informar a la autoridad administrativa correspondiente la existencia de la denuncia y las medidas preventivas dispuestas sobre imputados miembros de las Fuerzas Armadas o de Seguridad**.

Sin embargo, de la información obtenida en entrevistas y foros de trabajo se desprende que **la práctica de uso de estas medidas no es homogénea**. En pocos casos se aplican todas las medidas incluidas en la guía, y esa utilización es prácticamente nula cuando se trata de casos en donde no hubo una utilización directa del arma de fuego.

El **Ministerio de Seguridad de la Nación** creó, mediante la Resolución N° 351/2019, el **Sistema Nacional de Denuncias por Violencia de Género (SIVIOGEN)**, que busca protocolizar la actuación de las fuerzas de seguridad federales en la recepción y registro de denuncias, y crear un registro unificado y homogéneo de los casos denunciados. **El sistema permitirá a las fuerzas federales acceder a una interconsulta automática con las bases de datos de la ANMaC**. La resolución también establece que la información cargada en el SIVIOGEN “impactará” en la base de datos del ANMAC, pero se desconoce cuáles serán los efectos concretos de ese “impacto”. **Ninguna norma establece qué medidas preventivas debe tomar la ANMAC a partir de esa información**.

Como parte del protocolo, la presencia o el acceso o conocimiento del presunto agresor sobre armas de fuego es mensurado como un factor de riesgo. A su vez, en los casos en los que se identifique la existencia de un riesgo y el agresor tenga licencia de armas o la persona denunciante revele la existencia de armas en el hogar,

se establece como medida obligatoria “formular recomendación a la autoridad judicial competente para proceder a la restricción de armamento”. **Se desconocen mayores detalles sobre cómo se implementará en la práctica este sistema.**

» Perspectiva comparada

Numerosos países han desarrollado estrategias de intervención estatal frente a la presencia de armas de fuego en casos de violencias de género.

Algunos países han sancionado **leyes que exigen la entrega del arma por parte de las personas condenadas o sujetas a una orden de restricción**. Sin embargo, algunos estados de EEUU han considerado estas medidas insuficientes. La regulación más restrictiva en esta materia es la de **New Hampshire**, en donde la policía está **obligada a secuestrar** todo tipo de arma de fuego y munición que esté bajo control, dominio o posesión de la persona respecto de la cual existan causas probables para creer que ha ejercido violencia de género.

En **Australia**, la regulación también depende de cada estado. La Firearms Act de New South Wales, por ejemplo, establece la **suspensión obligatoria** de la licencia si la autoridad de aplicación tiene **causas razonables** para creer que la persona cometió o amenazó con cometer ofensas en el marco de dicha ley, aun cuando no haya habido condena (Sec. 22.2).

En **Nueva Zelanda**, la policía tiene la competencia de incautar armas de fuego y considerar revocar la licencia de tenencia si la persona está **sospechada** de estar involucrada en violencia doméstica. Una orden de protección emitida bajo la Domestic Violence Act implica **automáticamente** la revocación de la licencia y la incautación del arma en su posesión (Domestic Violence Act, sec. 21).

La Domestic Violence Act de **Sudáfrica** establece que la Corte tiene la **obligación** de ordenar a la policía el secuestro de armas en posesión de aquella persona demandada si ésta ha amenazado o intentado herir o matar a una persona en una relación doméstica, ya sea utilizando el arma o no, o si esa persona tiene problemas de

salud mental, inclinación a la violencia o problemas de drogas (Art. 116 sec. 9.). Por su parte, según la Protection from Harassment Act (2010), la Corte puede ordenar a un miembro de la South African Police Service el secuestro de las armas en posesión o control del demandado sobre quien rige una orden de restricción por acoso.

Intervención ante situaciones de violencia de género:

| | - RESTRICTIVAS | »»»» | + RESTRICTIVAS |
|-----------------------------------|---|---|---|
| | Secuestro del arma facultativo (sólo si el juez lo ordena) | Suspensión facultativa de la licencia (sólo si el juez lo ordena) | Secuestro del arma obligatorio Suspensión obligatoria de la licencia |
| Argentina | ● | ● | |
| New Hampshire (EEUU) | | | ● |
| Sudáfrica | | | ● |
| New South Wale (Australia) | | | ● |
| Nueva Zelanda | | | ● ● |

Los resultados de este tipo de medidas dependen, centralmente, de la rigurosidad de la normativa. Las variables que influyen en su incidencia práctica son, entre otras:

- ~ Si la ley ordena una **confiscación** o si solamente establece que se informe al agresor su obligación de entregar el arma de fuego.
- ~ Si el secuestro del arma es **obligatorio o discrecional** para las autoridades (juez o policía, según el caso).
- ~ Si se exige **que el arma haya sido utilizada** en la agresión.

Existen investigaciones empíricas que demuestran el impacto directo que las órdenes de restricción de armas de fuego tienen sobre la tasa de femicidios. Estudios realizados en los Estados Unidos dan cuenta de una reducción de entre el 9% y el 25% en dicha tasa, no habiendo existido un “efecto sustitución”, es decir, cuando se usan otras armas en reemplazo del arma de fuego que ya no está a disposición del agresor².



¿Qué pasa si el Estado detecta la presencia de un arma de fuego en un entorno donde se ha denunciado violencia de género?



► En Argentina:

Es el **juez** quien decide si debe retirarse o no el arma del hogar ante un caso de violencia de género

► En otros países:

Se ha demostrado que si la **ley** obliga a secuestrar el arma disminuyen los femicidios

Burocratizar el secuestro del arma implica dejar en manos de un **agresor** un instrumento que **facilita la posibilidad de matar.**

2 Zeoli A. Domestic Violence and Firearms: Research on Statutory Interventions. Disponible en: <http://www.preventdvgunviolence.org/assets/documents/relevantresearch/domestic-violence-and-firearms-research-onstatutory-interventions.pdf>

El abordaje de los casos cuando involucran a las fuerzas de seguridad

Tal como sucede en otros países, en Argentina también se identifican **casos de miembros de las fuerzas de seguridad involucrados en situaciones de violencia de género con armas de fuego. El estado policial y la disponibilidad de las armas de dotación por fuera del horario del servicio constituyen un problema con múltiples consecuencias, entre las cuales se encuentra la incidencia directa sobre los casos de violencia de género.** Existe una gran cantidad de casos de femicidios cometidos con armas de fuego de dotación. Los organismos cuentan con procedimientos especiales de prevención para estos casos, con pautas más claras sobre su abordaje.

Quando la implementación de estos procedimientos comenzó a discutirse hace varios años, existió cierta resistencia. Se sostenía, entre otras cuestiones, que medidas como la del retiro o la limitación del uso del arma ante la denuncia serían ineficaces, ya que los miembros de las FFSS tienen fácil acceso a otras armas de fuego (legales o ilegales). Sin embargo, según los organismos con competencia en la materia, las estadísticas demuestran que no hay un efecto reemplazo, sino que efectivamente **la limitación del uso reduce las posibilidades de que se cometa un femicidio.**

A nivel nacional existen **protocolos** que, frente a la denuncia de un caso de violencia de género cometido por un integrante de una fuerza de seguridad, establecen la necesidad de informar a la fuerza correspondiente y/o al Ministerio de Seguridad de la Nación para proceder al desarme de la persona, o bien para que el arma reglamentaria le sea entregada sólo en su horario laboral. La medida no requiere intervención judicial, sino que el propio Ministerio determina la restricción cuando toma conocimiento de la existencia de una medida de protección.

El Ministerio de Seguridad de la Nación dictó las **Resoluciones N° 1515/2012 y 299/2013** para establecer **pautas de actuación de cara a aquellos casos de violencia de género que involucran a personal de las fuerzas de seguridad.**

La primera ordena a cada una de las fuerzas federales el establecimiento de un **protocolo para la restricción de la portación, tenencia y transporte del arma de dotación al personal cuando se hubiere adoptado alguna de las medidas preventivas** dispuestas por las leyes N° 26.485 y/o 24.417. En particular, se dispone que “el personal denunciado deberá retirar el arma de dotación en el momento de ingreso, entregándola al final de la jornada de trabajo. Cuando la índole de las funciones, la situación operacional y/o la modalidad de cumplimiento de servicios del personal denunciado no permita cumplir con el retiro y entrega del arma en los términos previamente establecidos, se deberá restringir la portación, tenencia y transporte del arma de dotación”.

La **Resolución 299/2013**, por su parte, instruye a los jefes de las Fuerzas Federales de Seguridad a seguir un **procedimiento ante la toma de conocimiento de un hecho de violencia intrafamiliar por parte de un funcionario de las fuerzas a su cargo**. En particular, se establece en primer lugar un procedimiento para la verificación de la existencia de armas de fuego en el entorno de violencia, ya sea en el espacio físico o a disposición del denunciado. Esto se concreta a través de consultas a las personas denunciadas y a aquellas presentes en el lugar del hecho, y a su vez mediante una consulta al RENAR (actual ANMaC) sobre la existencia de armas registradas a nombre del denunciante, de sus convivientes o bien mediante el domicilio del hecho. En caso de resultado positivo, “se solicitará inmediatamente una orden de allanamiento y secuestro del/las armas de fuego al juez de turno fundada en la comunicación recibida o la situación percibida y en el peligro para la vida e integridad física de todas las personas vinculadas con la situación de violencia”. **No se establece ninguna acción tendiente a lograr una traba registral.**

A la luz de la experiencia no queda claro cuál es el nivel de acatamiento a las pautas establecidas. Debe señalarse que se han identificado diversos femicidios en donde los agresores -miembros de las fuerzas de seguridad- contaban con denuncias de violencia de género previas y pese a eso continuaron portando el arma reglamentaria fuera de servicio. **Ello constituye una situación particularmente grave, en tanto que, en estos casos a diferencia de otros, el Estado cuenta con mayores y diversas posibilidades de intervención.**

Un desafío central es el nivel de rigurosidad con el que se procede al **levantamiento de las medidas impuestas a los miembros de las fuerzas**. Según los expertos consultados, **el levantamiento debería ser sumamente excepcional**. Por ejemplo, se ha señalado que devolver el arma al agente ante el archivo de la causa es peligroso, ya que muchas causas quedan archivadas por inacción y no porque haya cesado la situación de riesgo. Los organismos de control deben impedir el levantamiento de las medidas en estos casos.

Otra dificultad aparece en la **intervención respecto de las armas particulares (es decir, no de dotación) de los agentes**. El procedimiento de consulta a la ANMAC y de solicitud al agente para que ponga el arma personal a disposición no tiene una regulación tan clara. **En la práctica el arma personal continúa generalmente en poder del agente aun cuando el arma de dotación ha sido retirada**. Asimismo, en muchos casos los agentes a quienes se les aplican las medidas previstas en la Resolución 1515 conservan su condición de legítimos usuarios privados, ya que esa suspensión no es automática.

Revisten especial atención los **casos en donde la mujer denunciante también pertenece a una fuerza de seguridad**. En esos casos, se ha podido constatar mediante las entrevistas y foros que todavía existe una presión corporativa para que la denuncia no avance. Aun cuando el arma le sea retirada al agresor, las personas entrevistadas han señalado que en muchos aspectos prácticos **el apoyo institucional “es para él y no para ella”**. Las represalias suelen ser, entre otras, que se le impidan los ascensos o incluso que se la despida. Para evitarlo, se están comenzando a implementar sistemas de “protección administrativa” que impidan ese tipo de represalias.

CAPITULO V

Perspectivas parlamentarias: proyectos de ley en el Congreso Nacional



CAPÍTULO V

Perspectivas parlamentarias: proyectos de ley en el Congreso Nacional

En los últimos tiempos se han presentado diversos **proyectos de ley específicamente orientados a incluir la perspectiva de género en la política de control de armas de fuego**. La cantidad de iniciativas en ese sentido se ha incrementado considerablemente en los últimos meses.

A continuación, se presentan esos proyectos a partir de los tres ejes analíticos propuestos¹. El análisis retoma los argumentos surgidos de los talleres de trabajo realizados con legisladores/as nacionales y con asesores/as legislativos de distintos bloques políticos en el marco del proyecto llevado a cabo por el INECIP.

Restricción del acceso a las armas de fuego

En el ámbito legislativo existen consensos sobre la necesidad de **incorporar una perspectiva de género en los requisitos legales para el otorgamiento de autorizaciones**.

Como se ya se ha señalado, **el requisito de inexistencia de antecedentes penales actualmente vigente resulta insuficiente**, ya que los hechos de violencia de género llegan a una condena. Una modificación legislativa posible sería exigir también la **inexistencia de denuncias por violencia de género**.

Un antecedente, ya lejano en el tiempo, fue el proyecto 5624-D-2013 del ex diputado **Carlos Comi**, que establecía un régimen general para las autorizaciones de armas de fuego. Dentro de los requisitos para

¹ El relevamiento se realizó sobre los proyectos presentados en el Congreso de la Nación hasta marzo de 2019.

obtener la autorización, **se exigía la “ausencia de antecedentes de violencia familiar”** (art. 17 inc. C).

En ese mismo sentido, pero con mayores precisiones, avanza el proyecto 742-D-2019 presentado recientemente por la diputada **Vanesa Siley**. El texto modifica el art. 29 de la Ley N° 20.429 (Ley Nacional de Armas y Explosivos), que regula el régimen aplicable a la adquisición, transmisión, uso, tenencia y portación de armas de uso civil. Actualmente, esa norma establece que “sólo las personas mayores de edad podrán ser titulares de los actos previstos en la primera parte del presente artículo, con las formalidades que establecerá la reglamentación”, dejando un amplio margen a la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo. El proyecto en cuestión agrega que **“no podrá acceder ni mantener la condición de legítimo portador de armas quien registre denuncias en su contra vinculadas a violencia de género o violencia intrafamiliar”**.

Este proyecto se complementa con el 740-D-2019, presentado paralelamente por la misma diputada, que modifica la ley de protección integral a las mujeres, incorporando:

- ~ La obligación del INAM y de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación de **informar a la ANMAC cuando tomen conocimiento de la existencia de medidas cautelares por casos de violencia de género**.
- ~ La obligación de la Secretaría de Seguridad de diseñar, junto a la ANMAC, los criterios de autorización de legítimos usuarios “a efectos de **restringir el acceso a personas denunciadas por violencia de género**”.
- ~ **La obligación para el juez de informar a la ANMAC en todos aquellos casos en donde de la denuncia surja la presencia de armas de fuego**.

El proyecto constituye un claro avance y recoge una de las propuestas presentadas por INECIP en el marco de la investigación.

En caso de avanzar con su tratamiento legislativo, será necesario pulir su implementación práctica. **La inexistencia a nivel nacional de un registro único de denuncias recibidas por el Estado (en cualquiera de sus ramas) puede representar un obstáculo.** Si bien es razonable que la regulación del procedimiento de verificación de denuncias previas quede dentro de las facultades reglamentarias del Poder Ejecutivo, el Congreso dispone de un margen para definir con mayor claridad esto. Por otra parte, una propuesta de este tipo no logra abarcar la enorme cantidad de casos de violencia de género que no llegan a ser denunciados por las víctimas.

Ambos escollos pretenden ser superados por el proyecto presentado por la ex diputada nacional **Margarita Stolbizer** en el 2012 (expte. 6376-D-2012). El proyecto volvió a ser presentado en tres ocasiones más², la última de ellas por la diputada **Carla Pitiot**.

Esta iniciativa busca establecer un **proceso integral de evaluación de las aptitudes psicosociales de los solicitantes**. El proceso está a cargo de un equipo interdisciplinario de la ANMAC, integrado por profesionales de la salud mental, trabajadores/as sociales, especialistas en derechos humanos y todo otro/a profesional del campo de las ciencias sociales y humanísticas que la agencia estime conveniente al momento de su conformación. El proceso consiste en verificar, a modo de filtros consecutivos de descarte:

Inexistencia de antecedentes penales por ciertos delitos: Se denegará la autorización de forma automática si el solicitante tiene antecedentes penales por delitos en los que hayan mediado armas de fuego, municiones o materiales especiales; delitos dolosos contra la libertad, la integridad física, la integridad sexual, o todo el que haya sido cometido con violencia sobre las personas; o delitos complejos o delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional.

Inexistencia de “antecedentes de situaciones de violencia en el ámbito de las relaciones interpersonales”: Para esto, se establece que todas aquellas dependencias administrativas, policiales y

² Expedientes 0339-D-2014, 0559-D-2016 y 1883- D-2018.

judiciales que hubieren tomado conocimiento de denuncias o ante las que se hubieren tramitado causas de violencia familiar o de género, en el territorio nacional, deberán **remitir dentro de las 24 horas de la toma de conocimiento de la denuncia los datos de las personas denunciadas a la ANMAC** para su incorporación en el Banco Nacional Informatizado de Datos.

Ese Banco deberá ser consultado por el equipo interdisciplinario de la ANMAC a la hora de evaluar las solicitudes recibidas. Si en el Banco existen registros sobre condenas, o restricciones judicial de acercamiento a la víctima o a los lugares de concurrencia habitual o residencia de la misma, o de exclusión de hogar o de acceso a armas de fuego en contra de la persona solicitante, la solicitud será denegada sin más trámite. Si no se llegó a dictar ninguna de esas medidas, pero sí existen registros sobre actuaciones administrativas o causas judiciales por violencia de género contra la persona solicitante, el equipo profesional interdisciplinario requerirá opinión a especialistas que hubieren intervenido o comenzado a abordar la temática que asiste a la persona interesada. Las opiniones remitidas servirán a los efectos de complementar la evaluación y contribuir a la elaboración de un dictamen fundado.

Elaboración de un informe social: Dará cuenta sobre las relaciones vinculares y la modalidad vincular en la resolución de conflictos de aquellos casos en que existan situaciones de violencia en el entorno familiar y de toda circunstancia especial que estuviera atravesando la persona solicitante que pudiera poner en riesgo la integridad personal de ésta y/o la de terceros. El informe se basará en:

- entrevistas individuales,
- entrevistas al grupo familiar conviviente y no conviviente,
- entrevistas a quienes mantengan o hayan mantenido relaciones de pareja con el/la solicitante,
- entrevistas a cualquier otra persona ligada afectivamente a la persona solicitante o del ámbito en el que se desarrollan sus relaciones interpersonales.

La ley, según el texto del proyecto, se tendría como complementaria de las leyes de armas y de creación de la ANMAC, por lo que sería de orden público y regiría en todo el territorio nacional.

De este modo, la sanción de esta ley implicaría un avance sustancial para la restricción del acceso de las armas de fuego a potenciales agresores. Resulta particularmente destacable que la iniciativa busque una solución para el problema del registro de las denuncias mediante la **creación de un banco nacional de datos que, por tener como fin exclusivo el control de armas de fuego, no afectaría el principio de inocencia**. También resulta adecuada la introducción de una tercera etapa que, al igual que en algunas experiencias comparadas, exige entrevistas al grupo familiar del solicitante aun cuando la persona no haya sido denunciada previamente. **De ese modo se extiende la capacidad preventiva del Estado hacia aquellos casos de violencia no denunciados**. Si bien es posible que en muchos casos la víctima no manifieste las violencias (por temor o por naturalización), lo cierto es que el margen de acción se amplía considerablemente.

Limitación de los usos de las armas de fuego

Hasta el momento no se han presentado proyectos que busquen limitar la disponibilidad inmediata del arma de fuego en el hogar a través de la **regulación de sus condiciones de guarda y almacenamiento**.

En los talleres de trabajo legislativos han existido consensos sobre la **insuficiencia y la carente incidencia práctica de las actuales disposiciones de la ANMAC en esta materia**. En ese sentido, se señaló que esas disposiciones deberían tener rango legal, con las modificaciones necesarias para aumentar su efectividad.

También se hizo mención a la experiencia de otros países sobre la **tipificación penal del incumplimiento de esas condiciones de guarda**. Algunos/as asesores/as consideraron deseable avanzar en reformas que busquen evitar, en cualquier caso, que el lugar de guarda sea el hogar. En ese sentido, se rescataron propuestas a nivel internacional que proponen **exigir que el arma se almacene siempre fuera del**

hogar, exigiendo que la guarda se realice en polígonos, cotos de caza u otros lugares seguros.

Intervención ante situaciones de violencia de género

Como hemos visto, en la legislación actual, el secuestro del arma de fuego y la suspensión de la licencia son medidas facultativas y dependen del criterio de intervención del juez. En las discusiones legislativas impulsadas por el INECIP se ha manifestado la **necesidad de que esas medidas sean obligatorias para aumentar su incidencia práctica**.

Esa obligatoriedad no afectaría ninguna garantía o cláusula constitucional. Por un lado, ya existen en nuestro derecho positivo medidas obligatorias para el juez en casos de violencia (por ejemplo, la ley 27.363 de privación de la responsabilidad parental). Tampoco una medida de este tipo violaría el principio de inocencia, ya que el acceso al arma de fuego no es un derecho sino un privilegio otorgado por el Estado ante el cumplimiento de diversas exigencias.

En ese mismo sentido avanza el proyecto 0686-S-2019 presentado por la senadora **Sigrid Kunath** durante la mesa de trabajo legislativo sobre violencias de género y armas de fuego organizada por el INECIP en el Senado de la Nación en marzo de 2019.

El proyecto introduce modificaciones a las leyes de Protección contra la Violencia Familiar (ley N° 24.417) y de Protección Integral de las Mujeres (ley N° 26.485). Establece que cuando el juez interviniente en alguno de dichos procesos tome alguna de las medidas preventivas o cautelares previstas en la ley, “deberá requerir a la ANMAC, en forma urgente y dentro del plazo de 24 horas, que informe si el presunto agresor cuenta con Credencial de Legítimo Usuario vigente, autorización para tenencia de arma de fuego o solicitud en trámite. **En todos los casos deberá ordenar el secuestro de las armas que estuvieren en su posesión, disponiendo la suspensión temporaria de aquellas autorizaciones otorgadas por la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC)**”.

Esto constituye un gran avance respecto a la legislación actual,

ya que **la medida deja de ser meramente facultativa**. Sin embargo, el mayor riesgo que produce la presencia del arma habilita una mayor capacidad y necesidad de intervención por parte del Estado que en otra clase medidas. Por lo tanto, no parece necesario que el secuestro del arma y la suspensión temporaria de las autorizaciones queden **supeditadas a que el juez dicte otra medida cautelar**. Esas restricciones deberían ser obligatorias e inmediatas ante la mera toma de conocimiento de la denuncia por parte del juez.

Si bien el proyecto de la senadora Kunath es el más avanzado en la materia, existen otros proyectos que abarcan también este eje.

El proyecto del ex diputado **Comi** (5624-D-2013) establecía –en el marco de un proyecto integral sobre control de autorizaciones de acceso a las armas de fuego- que “**la calidad de Persona Autorizada se suspende: (...) Por sometimiento a proceso penal o causa de violencia familiar**”, sin mayores detalles sobre su implementación práctica.

La diputada **María Cristina Álvarez Rodríguez**, por su parte, presentó el proyecto N° 392-D-2019 en marzo de este año, estableciendo la **prohibición del uso, transporte, portación y tenencia de armas a toda persona denunciada por hechos de violencia contra las mujeres**. Si la persona fuese “legítimo usuario” o “titular de arma de uso civil”, el proyecto dispone que **perderá tal condición desde el procesamiento**.

El texto deja un “limbo” jurídico entre la denuncia y el procesamiento, si es que el mismo llegara a producirse. En ese lapso, no está claro que la “prohibición” tenga algún efecto práctico, ya que la persona no pierde su condición de legítimo usuario o de titular de arma civil. Tampoco queda claro cómo se implementaría la medida en aquellos sistemas procesales adversariales (incluido el nuevo Código Procesal Penal Federal) en donde ya no existe el *procesamiento*. **Sería preferible una suspensión transitoria a partir de la denuncia**. Asimismo, el proyecto no incluye ninguna previsión respecto al secuestro del arma, fundamental en los casos de armas no registradas.

Por su parte, el mencionado proyecto 740-D-2019 de la diputada **Vanesa Siley** añade también una nueva medida preventiva a las que actualmente prevé la ley: la comunicación a la ANMAC de las

medidas decretadas por el juez (secuestro del arma o prohibición de compra y tenencia) y la solicitud a dicho organismo de información sobre la situación registral del presunto agresor.

Nuevamente, se trata de una interesante iniciativa que avanza en un sentido correcto. Sin embargo, la nueva medida también es facultativa –en vez de ser obligatoria-, y **el proyecto tampoco no modifica el carácter facultativo de las medidas de secuestro del arma y suspensión de las autorizaciones.**

Más allá de los proyectos presentados, en los foros de debate organizados por el INECIP se debatieron estrategias legales para **efectivizar la eventual obligatoriedad de las medidas de secuestro y suspensión de autorizaciones.** Es decir, cómo lograr, en caso de que un proyecto logre establecer dichas medidas como obligatorias, que esa previsión pueda ser puesta en práctica. En primer lugar, se sugirió la regulación de un **procedimiento especial para el secuestro del arma,** que pueda ser impulsado por la ANMAC y que permita responder a la urgencia que presenta una medida de ese tipo. Por otro lado, se señaló que sería prudente explicitar en el texto legislativo **que la mujer debe ser informada siempre de todas las medidas que se tomen,** incluyendo el eventual secuestro del arma.

Un problema que se señaló es que una enorme cantidad de casos no llegan a la instancia judicial. Por lo tanto, **es necesario crear una base de datos u otro mecanismo de comunicación entre los órganos administrativos de asistencia y la ANMAC.** La agencia debe tener la potestad de suspender temporalmente la licencia ante la toma de conocimiento de un hecho de violencia de género, aun cuando la denuncia no se haya judicializado.

En sentido inverso, la situación registral de las armas de fuego o del agresor es una información fundamental para los organismos de asistencia a la hora de planificar estrategias de protección. Esa información debería ser puesta a disposición por parte de la ANMAC, y todos los organismos deberían tener acceso a ella.

» El abordaje de los casos cuando involucran a las fuerzas de seguridad

La incidencia de las armas de fuego sobre las violencias de género ha sido más visibilizada cuando el agresor pertenece a una fuerza de seguridad. En el ámbito legislativo ha quedado claro que **las armas reglamentarias o de dotación de los miembros de fuerzas de seguridad pueden ser usadas fuera de las horas de servicio para ejercer violencias de género.**

En los talleres de trabajo legislativo organizados por el INECIP se ha expresado que una medida deseable sería la **prohibición general de que los miembros de las fuerzas de seguridad lleven sus armas de dotación al hogar, estableciendo que sólo tengan acceso a ellas durante las horas de servicio.** Esto tendría incidencia directa no sólo en los índices de gatillo fácil o de muertes de agentes que intervienen en situaciones sin el respaldo suficiente, sino también en los casos de femicidio y otras violencias de género. Sin embargo, no existen por el momento los consensos parlamentarios necesarios para avanzar en ese sentido.

Sí resulta posible, de forma inmediata, la **sanción de leyes que limiten el acceso al arma de dotación por parte de miembros de fuerzas de seguridad denunciados por violencia de género.** Para esto, debe establecerse como medida obligatoria para los jueces el retiro del arma de dotación y la suspensión temporaria de la condición de legítimo usuario. A esto, deben sumarse también las medidas aplicables a la generalidad de los casos (por ejemplo, secuestro del arma de fuego personal, si tuviera).

La senadora **Sigrid Kunath** presentó un proyecto en este sentido (4483/16) que incluso había logrado media sanción en el Senado. Sin embargo, la Cámara de Diputados no le dio tratamiento y la iniciativa perdió estado parlamentario. Ante esta situación, Kunath volvió a presentar el proyecto (4/19) en marzo de este año, alcanzando nuevamente la aprobación por unanimidad en el Senado en el mes de mayo.

Ese proyecto establece el desarrollo de un plan de acción que incluye exámenes psicofísicos, seguimiento psicológico y medidas

preventivas para el personal de fuerzas de seguridad o fuerzas armadas con denuncias por violencia contra las mujeres o familiar. Asimismo, modifica las leyes de protección integral de la mujer y de violencia familiar, introduciendo como **medidas obligatorias para el juez que intervenga ante una denuncia por violencia de género contra un agente de una fuerza de seguridad o fuerza armada:**

- ~ Informar del hecho al órgano del que dependiera la fuerza.
- ~ Ordenar el inmediato retiro del arma de dotación del agente denunciado “por el plazo que determine”.
- ~ Disponer la suspensión temporaria de la autorización para la tenencia, portación y transporte de armas de fuego y municiones.
- ~ Si el presunto agresor y la víctima pertenecieran al mismo cuerpo o fuerza, deberá garantizarse el cumplimiento de las funciones inherentes a sus cargos en ámbitos separados evitando todo tipo de contacto.

Esta valorable propuesta podría complementarse con una previsión más estricta sobre la **duración de la medida y los requisitos para su levantamiento**. La Resolución N° 1515/2012 del Ministerio de Seguridad, por ejemplo, establece que el levantamiento de la medida dependerá, entre otros factores, de una evaluación médica, del tratamiento en salud mental que realice la persona denunciada, de un informe de un equipo interdisciplinario especialista en violencia de género, etc. De esta manera, se evita que el presunto agresor recupere fácilmente su acceso al arma de fuego por el sólo hecho de que la causa judicial se estanque, como sucede en muchos casos, sin que haya cesado la situación de riesgo.

En un sentido similar se orienta el proyecto del diputado **Julio Solanas** (N° 7960-D-2016). La diferencia principal es que este proyecto se dirige a la autoridad superior de cada fuerza. Ella deberá “prohibir de inmediato la tenencia y portación de arma y de las municiones correspondientes, evitando su traslado fuera la dependencia donde presta servicios el personal” cuando haya una **denuncia por violencia doméstica y/o de género contra un integrante**

de la fuerza. El proyecto no aclara de qué manera se prevé que la autoridad superior tome conocimiento de la denuncia.

Asimismo, se deberá dar conocimiento a la autoridad judicial competente, que a su vez deberá comunicar a la ANMAC la revocación de la autorización de tenencia y portación y la suspensión preventiva de la condición de legítimo usuario y de portador.

En una interesante disposición, el proyecto también dispone que **los funcionarios que incumplan con esta normativa serán pasibles de sanción administrativa y/o penal por incumplimiento de los deberes de funcionario público.**

Conclusiones



Conclusiones

Esta investigación tuvo como fin analizar la problemática de las armas de fuego en nuestro país con perspectiva de género. Los primeros resultados confirman la hipótesis inicial según la cual en una sociedad basada en relaciones asimétricas de poder en razón del género, el uso y la proliferación de armas de fuego colaboran en sostener esas desigualdades. Esas consecuencias pueden ser letales, en forma de homicidios, femicidios y suicidios con armas de fuego; o no letales, cuando la presencia del arma de fuego funciona a modo de amenaza (explícita o tácita) que permite al agresor extender el control sobre la víctima.

Como ya se ha señalado, el arma de fuego se trata de un objeto ideado para matar y, en consecuencia, su capacidad de producir daño es mayor que la de cualquier otro instrumento. Este diagnóstico obliga al Estado a entrecruzar dos agendas que hasta el momento corrieron por carriles paralelos. Para ello, debe incorporar a su política de control de armas de fuego y desarme una perspectiva transversal de género y, al mismo tiempo, adecuar su política de prevención de las violencias de género a las particularidades que presenta la presencia de armas de fuego en entornos violentos.

El objetivo de esta investigación fue, justamente, construir información que sirva para colaborar con el diseño de esas respuestas estatales. Entre los **principales hallazgos**, se destacan especialmente:

- ~ En los últimos años, los movimientos feministas han logrado una mayor visibilización de la problemática de las violencias de género en nuestro país. Como respuesta a ello, el Estado ha iniciado un proceso de **sistematización y registro de información**. Se identificaron varios desafíos comunes a los registros nacionales existentes. Todavía hoy, uno de los principales inconvenientes está asociado a la dificultad de **estandarizar la medición de los femicidios** y la consiguiente **identificación de sus principales variables**. En este mismo sentido, son



destacables los esfuerzos por reemplazar la variable de “denuncia previa” por la idea de **“episodios previos de violencia”**, permitiendo así abarcar de mejor manera una mayor cantidad de casos. Asimismo, se reconocen también las inclusiones del género de la víctima y la consiguiente necesidad de visibilizar los casos de **travesticidios y transfemicidios**. Finalmente, se advierte que ningún organismo nacional ha logrado construir información en torno a los **suicidios inducidos**, pese a que todos reconoce la necesidad de su identificación y registro.

~ Si bien entre los registros existen consensos sobre las particularidades de los **femicidios cometidos con armas de fuego** y las mayores posibilidades de prevención estatal de esos casos, la producción de información es todavía incipiente. Si bien todos los registros relevan el medio comisivo, algunos han ido más allá y relevan también otras variables como la situación registral del arma. **No se han realizado aún entrecruzamientos que permitan obtener mayor información sobre las eventuales particularidades de los casos de femicidio cometidos con armas de fuego**. En algunos casos, esta información podría producirse con las mismas bases de datos del propio Estado, tal como ha realizado el INECIP para esta investigación a partir de la base de datos pública del Registro de Femicidios del Ministerio de Justicia de la Nación.

~ Aún con esos señalamientos, existen datos que permiten realizar un primer **diagnóstico sobre la incidencia de las armas de fuego sobre las violencias de género**. De cada 100 usuarios de armas de fuego en nuestro país, 99 son hombres. Las mujeres no son las usuarias ni las compradoras de las armas de fuego, pero sí sufren sus consecuencias. 1 de cada 4 femicidios es cometido con armas de fuego. De ellos, en por lo menos el 16% de los casos había existido una denuncia previa, pero el Estado no fue capaz de evitar que el agresor siguiera teniendo acceso a armas de fuego. Esa falta de efectividad del Estado en la intervención sobre el arma de fuego ante una denuncia se confirma al analizar los informes de la línea 144 del INAM: el 26% de las víctimas señala que el agresor dispone de un arma de fuego. Cuando ya hay una medida de protección vigente,



y pese a que el secuestro del arma es una medida preventiva prevista en la ley, en 6 de cada 10 casos las víctimas señalan que el agresor sigue teniendo acceso a un arma de fuego.

~ La necesidad de que el Estado adopte medidas para prevenir el ejercicio de las violencias de género con armas de fuego se deriva de las **obligaciones internacionales** asumidas por el propio Estado. Existen incipientes obligaciones específicas derivadas del derecho internacional que obligan al Estado Nacional a adoptar medidas concretas para la prevención de las violencias de género ejercidas con armas de fuego. Esas obligaciones también tienen su reflejo en la **legislación nacional**.

~ Las respuestas estatales pueden categorizarse a partir de **tres grandes ejes**: **1- restringir el acceso a las armas de fuego** por parte de agresores o potenciales agresores de género; **2- limitar sus usos**, controlando a quiénes, cómo y bajo qué condiciones se habilita su uso; y **3- intervenir ante situaciones de violencia de género**, buscando prevenir los efectos que las armas tienen en estos casos.

~ En lo que hace a la **restricción del acceso a las armas de fuego**, en nuestro país **no existe una política orientada específicamente a ello**. Como se dijo, la revisión de los antecedentes penales no es una medida en sí misma suficiente para impedir que agresores de género adquieran armas. El Sistema de Control Ciudadano implementado por la ANMAC tampoco ha dado ningún resultado.

~ De la lectura y el análisis de experiencias comparadas, se identifican diversas medidas que podría receptar el Estado argentino en pos de mejorar la política de restricción. Sería deseable que se **rechazara la solicitud de cualquier persona que haya sido denunciada por violencia de género**. Para que esta medida sea efectiva, debe regularse un **sistema de información** a nivel nacional que registre las denuncias presentadas ante cualquier dependencia estatal. Asimismo, el proceso de autorización debería incluir también una **evaluación orientada a la prevención de las violencias de género**, contemplando **notificaciones** a parejas, ex parejas



y otros integrantes del grupo familiar o conviviente del solicitante y **entrevistas** a esas personas.

~ Respecto a la **limitación de los usos de las armas de fuego**, es necesario evitar la disponibilidad inmediata del arma de fuego al interior del hogar. En nuestro país no existen leyes que avancen en ese sentido. Si bien hay disposiciones de la ANMAC que establecen requisitos para la guarda del arma, **no hay inspecciones previas para la aprobación de esos espacios, ni fiscalizaciones, ni tampoco consecuencias previstas ante su incumplimiento.**

~ Para incrementar la efectividad de las disposiciones sobre la guarda de las armas, otros países han desarrollado diversas medidas que incluyen un **sistema de inspecciones previas, fiscalizaciones y sanciones ante el incumplimiento de esas reglamentaciones.** Partiendo del reconocimiento del arma como un privilegio que el Estado habilita de forma excepcional, bien podría exigirse, como se ha propuesto en otros países, **que las armas se guarden fuera de zonas urbanas o suburbanas**, debiendo ser almacenadas en lugares con normas de seguridad estrictas, por ejemplo, un club de tiro.

~ Es particularmente necesario **limitar los usos de las armas de fuego por parte de miembros de fuerzas de seguridad.** En nuestro país, todas las fuerzas de seguridad federales habilitan a sus miembros a llevar sus armas reglamentarias cuando no están ejerciendo su función.

~ Es necesario rediscutir la lógica del “estado policial” y avanzar en **la restricción del uso de armas de fuego por parte del personal fuera de las horas de servicio.** Un estudio realizado por la Policía Montada de Canadá, por ejemplo, demostró que la política de limitar el porte de las armas de dotación a los hogares había reducido el riesgo de que episodios de violencia doméstica terminaran de manera trágica y había reducido el número de mujeres asesinadas¹ (Ortiz B., 2015).

1 Ver: Ortiz, B. (2015), Violencia Armada, Violencia por Motivos de Género y Armas Pequeñas: Sistematización de datos disponibles en América Latina y el Caribe, UNLIREC.



- ~ Por último, el Estado tiene la obligación de **intervenir ante la existencia de un caso de violencia de género y, en particular, de impedir el acceso del agresor a las armas de fuego.**
- ~ La subutilización de las medidas de secuestro del arma de fuego y de la traba registral demuestra la necesidad de que las mismas sean **obligatorias por ley**. El **secuestro del arma** debería ser una **medida obligatoria para el juez ante la presentación de una denuncia por violencia de género**, incluso cuando el arma no haya sido utilizada de forma directa, tal como sucede en muchos países del mundo. La **suspensión de las autorizaciones y la traba registral** son actos administrativos que la ANMAC puede tomar preventivamente, **aún sin intervención judicial**. El **intercambio de información** entre la ANMAC, el Poder Judicial y todos los organismos estatales de recepción de denuncias y asistencia a víctimas es fundamental para la efectividad de estas medidas.
- ~ Cuando la persona denunciada pertenece a una **fuerza de seguridad** se habilita un mecanismo de restricción del acceso a las armas por parte de la persona denunciada. Sin embargo, **sus resultados son variables** –en el 16% de los femicidios cometidos con armas de fuego los agresores pertenecían a una fuerza- y su aplicación está limitada a las fuerzas federales.
- ~ De allí que, en estos casos, resulte imprescindible que la autoridad superior del agente disponga **el inmediato retiro del arma de dotación** y, en caso de corresponder, el **cambio de función del agente denunciado**. Estas medidas debieran contemplar también la **puesta a disposición de sus armas de fuego personales** y la **suspensión provisoria de todo tipo de autorización** que tuviera la persona denunciada.

Argentina, a diferencia de muchos países de la región, cuenta con un organismo nacional responsable de la política de armas de fuego, que tiene por ley entre sus objetivos, el desarrollo de acciones tendientes a prevenir las violencias de género con armas de fuego. Ello ha sido el resultado de un extenso debate y producto de un consenso al interior del Congreso de la Nación. No es casual que sea también



hoy el Parlamento el espacio donde proliferen diversas iniciativas y proyectos tendientes a mejorar la capacidad del Estado en la prevención, control e intervención ante casos de violencia de género.

Lamentablemente, si bien la ANMAC cuenta con una ley única en la región que dota de diversas herramientas y capacidades al organismo, no se conoce que se haya avanzado en la implementación de medidas tendientes a cumplir con los objetivos antes referidos por fuera del sistema de control ciudadano que, como se ha señalado, ha conllevado un nulo resultado. Tampoco se han podido identificar interacciones entre la ANMAC y el resto de los organismos nacionales con competencia en el tema, ni siquiera con aquellos que son parte de su misma cartera ministerial. No se han podido identificar relaciones habituales con el organismo, ni canales de comunicación fluidos que faciliten el acceso a la información registral de las personas denunciadas ni que colaboren para tomar medidas que restrinjan el acceso a las armas por parte de los agresores. Este es, evidentemente, uno de los desafíos pendientes de la política nacional.

La ANMaC, tiene **por ley** entre sus objetivos
agencia nacional encargada la **prevención de la violencia de género**
del control de armas de fuego, ejercida **con armas de fuego**.

Pero...

No tiene contacto con organismos de asistencia a víctimas para **impedir que los agresores accedan a las armas de fuego**

No tiene políticas públicas en esa materia

Implementó solamente un **control de sistema ciudadano** para **oponerse a las solicitudes de legítimos usuarios. El sistema se implementó mal y su resultado fue NULO. Se recibieron 0 oposiciones**

Sin políticas públicas no se podrá reducir la violencia de género con armas de fuego.



Las armas de fuego tienen una incidencia directa sobre las violencias de género y el Estado tiene una gran responsabilidad en su prevención. Si bien en los últimos años han existido avances en las políticas públicas de prevención de estas problemáticas, los desafíos pendientes siguen siendo numerosos al interior de cada una de esas agendas. Esa vacancia es aún mayor en las políticas orientadas a prevenir las violencias de género ejercida con armas de fuego en todas sus dimensiones. Las experiencias comparadas muestran que hay muchas medidas efectivas y realizables que podrían establecerse en nuestro país. No es la falta de recursos, sino la voluntad política la que determinará la suerte de esas respuestas estatales aún pendientes.



Bibliografía





Bibliografía

- ACNUDH América Central y ONU Mujeres (2014). Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio).
- ACNUDH (2016), El control de las armas en Estados Unidos. Comunicado oficial disponible en <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/GunControlInUSA.aspx>. Consultado el 6 de agosto de 2018.
- Alfie, J., Arduino, I., Concaro, C., Porterie, M. S. y Romano, A., (2018). Violencia de género y armas de fuego en Argentina. Informe preliminar: entre la precariedad de la información y la ausencia de políticas públicas, Buenos Aires, Argentina:Fundación Friedrich Ebert
- Alvarez, C. (2016). Violencia de género y armas de fuego. Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Amnistía Internacional, la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas (IANSA) y Oxfam Internacional (2005). Los efectos de las armas en la vida de las mujeres. Madrid, España:Editorial Amnistía Internacional (EDAI).
- Amnistia Internacional (2008). Nosotras recogemos los platos rotos. La experiencia de la violencia urbana para las mujeres de Brasil. Madrid, España:Editorial Amnistia Internacional (EDAI).
- Arkadi, G. y Parsons, C. (2014). Women Under the Gun. How Gun Violence Affects Women and 4 Policy Solutions to Better Protect Them, Washington, EEUU:Center for American Progress.
- Arriaga Carrasco, P. y otras (2015). Mujeres víctimas de violencia armada y presencia de armas de fuego en México. Resultados a nivel nacional y estatal 2011-2013. Mexico DF.



- Bartra, E. (2008). “Acerca de la investigación y la metodología feminista”, en Blazquez Graf, N., Flores Palacios, F. y Rios Everardo, M. Investigación feminista. Epistemología, metodología y representaciones sociales. Mexico:UNAM. Disponible en http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ceiich-unam/20170428032751/pdf_1307.pdf
- Bastick, M. y Valasek, K. (2014) “Agendas convergentes. Mujeres, paz, seguridad y armas pequeñas”, en Small Arms Survey, Mujeres y armas. Cambridge.
- Brock, K. (2001). A deadly myth. Woman, handguns and selfdefense. EEUU:Violence Policy Center. Disponible en <http://www.vpc.org/studies/myth.htm>
- Campbell, J. C. y otros (2003). “Risk Factors for Femicide in Abusive Relationships: Results From a Multisite Case Control Study”, en American Journal of Public Health.
- Carrasco, M.E., Pavón Tolosa, M.E., Aguirre, M.F., Bermúdez, N., Marzullo, F., Montañez, A.C. y Sosa, B.E.M. (2018). La producción de información criminal sobre violencia de género en Argentina. Buenos Aires:Fundación Friedrich Ebert.
- Centre for Humanitarian Dialogue (2006), Hitting the Target. Men and Guns, presentada en la Conferencia de las Naciones Unidas para examinar los progresos alcanzados en la ejecución del programa de Acción para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, Nueva York, EEUU.
- CIDH (2016). CIDH condena tiroteo masivo en un bar gay en Estados Unidos. comunicado oficial disponible en www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/076.asp. Consultado el 6 de agosto de 2018.
- D'Angelo, L. y otros (2016). “Estudio Nacional sobre Violencias contra las mujeres. Informe preliminar basado en la International Violence Against Women Survey (IVAWS)”, en Violencias contra las mujeres. Estudios en perspectiva,



2° ed., Buenos Aires:SAIJ. Disponible en: <http://www.jus.gob.ar/media/3128472/Encuesta%20de%20violencias%20contra%20las%20mujeres%20-%20FINAL%2026-10.pdf>

DerGhougassian, K. Fleitas Ortiz de Rosas, D. y Otamendi, A. (2015). “Violencias íntimas, femicidios y armas de fuego en Argentina”, en Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, Nro. 17. Quito, Ecuador.

DerGhougassian, K. y Otamendi, A. (2017). “Después de ‘Ni una Menos’. La persistente amenaza de las armas en el hogar”, en Boletín Científico Sapiens Research, Vol. 7, N° 1. España:Sapiens Research Group

Faur, E. (2008). Desafíos para la igualdad de Género en Argentina. Estrategia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Buenos Aires, Argentina: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Disponible en http://www.ar.undp.org/content/dam/argentina/Publications/G%C3%A9nero/undp_ar%20Desafios%20igualdaddegeneroweb.pdf

Fleitas Ortiz de Rosas, D. y Otamendi, A. (2012). Mapa de la violencia de género en Argentina. Disponible en: http://www.jusformosa.gob.ar/escuela/material/NoPagoAlimentos/mapa_violencia.pdf.

Frattaroli S. (2009). Removing Guns from Domestic Violence Offenders: An Analysis of State Level Policies to Prevent Future Abuse, Baltimore, EEUU:The Johns Hopkins Center for Gun Policy and Research.

Gildengorin L. (2016), “Smoke and Mirrors: How Current Firearm Relinquishment Laws Fail to Protect Domestic Violence Victims”, en Hastings Law Journal, vol. 67, issue 3.

ISACS (2017) “Women, men and the gendered nature of small arms and light weapons”, United Nations Coordinating Action on Small Arms (CASA). Disponible en:<http://www.smallarmsstandards.org/isacs/0610-en.pdf>



- Lynch, K. R. y Logan T. K. (2015): “You better say your prayers and get ready: guns within the context of partner abuse”, en Journal of interpersonal violence.
- Mc Evoy, C. y Hideg, G. (2017). Global Violent Deaths 2017. Time to decide. Suiza:Small Arms Survey.
- Ministerio de Salud de la Nación (2011). Segunda Encuesta Nacional de Factores de Riesgo para enfermedades no transmisibles. Buenos Aires. Disponible en http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000570cnt-2014-10_encuesta-nacional-factoresriesgo-2011_informe-final.pdf
- Oficina de la Mujer (2019). Registro nacional de femicidios de la Justicia Argentina.
- ONU MUJERES. Incorporación de la perspectiva de género, disponible en <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming> Consultado el 6 de agosto de 2018.
- Organizacion Mundial de la Salud (2014). Preventing Suicide. A global imperative, disponible en http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/131056/1/9789241564779_eng.pdf?ua=1&ua=1.
- Organizacion Mundial de la Salud (2018). Suicidio. Disponible en: [ww.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/suicide](http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/suicide) Consultado el 6 de agosto de 2018.
- Ortiz, B. (2015), Violencia Armada, Violencia por Motivos de Género y Armas Pequeñas: Sistematización de datos disponibles en América Latina y el Caribe, UNLIREC.
- Segato, R. (2006). Las estructuras Elementales de la Violencia. Buenos Aires, Argentina:Editorial Prometeo - Unqui.
- Small Arms Survey (2015). Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts. Cambridge University.
- South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons (SEESAC) (2007). Firearms Possession and Domestic Violence in the Western Balkans:



A Comparative Study of Legislation and Implementation Mechanisms. Belgrado.

- Spinelli, H., et. al. (2011). Mortalidad por armas de fuego en Argentina, 1990-2008. Buenos Aires:Organizacion Panamericana de la Salud. Disponible en http://publicaciones.ops.org.ar/publicaciones/pubOPS_ARG/pub68.pdf
- UFEM (2017). Instrumento para la medición de femicidios. Una propuesta para la construcción de información criminal con perspectiva de género.
- Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres – UFEM (2017). Análisis de las primeras 50 sentencias por femicidio del país. Artículo 80 inciso 11 del Código Penal. A 5 años de la ley 26.791. Disponible en www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2017/11/UFEM-Analisis_50_primeras_sentencias_femicidio.pdf
- UNDOC (2013). Informe mundial sobre homicidios 2013, resumen ejecutivo en español disponible en https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf
- UNDOC (2013). Informe mundial sobre homicidios 2013, resumen ejecutivo en español disponible en https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf.
- Viveros Vigoya, M. (2016). “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”, en Debate Feminista, Nro. 52, Mexico:UNAM, disponible en http://www.debatefeminista.cieg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/12/articulos/052_completo.pdf
- Zeoli A. Domestic Violence and Firearms: Research on Statutory Interventions. Disponible : www.preventdvgunviolence.org/assets/documents/relevant-research/domesticviolence-and-firearms-research-on-statutoryinterventions.pdf

