



Buenos Aires, 21 de agosto de 2023

**Al Secretario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
Sr. Pablo Saavedra Alessandri,**

Tenemos el agrado de dirigirnos a Ud. en relación con el proceso de confección de una nueva Opinión Consultiva (OC) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), sobre “las actividades de las empresas privadas de armas y sus efectos en los derechos humanos”.

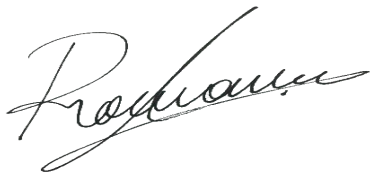
En ese sentido, adjuntamos a la presente nota, copia de un escrito elaborado en conjunto por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), que busca contribuir con la labor del tribunal regional en la definición de estándares jurídicos que puedan guiar el diseño e implementación de medidas administrativas, legislativas y judiciales en esta importante temática.

Cabe aclarar que el mentado documento no aborda todas las consultas efectuadas por México en la solicitud de OC. Más bien se aportan argumentos sobre el alcance de los deberes estatales y de las empresas en materia de prevención de violaciones de derechos humanos ocasionadas por el uso de armas de fuego, a la vez que se comparte información sobre el mercado de armas en Argentina. También se repasan y analizan brevemente algunas experiencias legislativas y de política pública que entendemos pueden contribuir a la formulación de la OC de referencia.

Finalmente, es preciso señalar que el escrito anexo es idéntico al remitido a la corte IDH, el 17 de agosto del corriente año.

Desde ya quedamos a disposición para aportar la información adicional que fuera necesaria. Sin más, lo saludamos cordialmente,

Paula Litvachky
Directora Ejecutiva
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Aldana Romano', written in a cursive style.

Aldana Romano
Directora Ejecutiva
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)

I. Introducción. Objetivo y alcance del documento

El presente documento ha sido elaborado por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)¹ y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)² de la República Argentina, con el objeto de aportar al proceso de confección de una nueva Opinión Consultiva (OC) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), sobre “las actividades de las empresas privadas de armas y sus efectos en los derechos humanos”.

Puntualmente, el Estado de México ha solicitado al tribunal regional que interprete una serie de normas interamericanas en relación con la proliferación de actividades negligentes y/o intencionales vinculadas con la producción y comercialización de armas de fuego que impactan en el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Ello con el fin de precisar el alcance de las obligaciones internacionales de los Estados y también de las empresas involucradas en el mercado de armas de fuego.

Se trata de un asunto especialmente relevante, pues las armas de fuego son objetos diseñados específicamente para aumentar la capacidad de daño. Su presencia en las sociedades aumenta las probabilidades de que cualquier conflicto termine con un resultado lesivo o mortal. Por lo tanto el Estado, como garante de la seguridad, integridad y vida de las personas, tiene el deber de prevenir, controlar y restringir la circulación de armas de fuego.

En este marco, este informe apunta a contribuir con la labor de la Corte en la definición de estándares jurídicos que puedan guiar el diseño e implementación de medidas administrativas, legislativas y judiciales en esta temática. Cabe aclarar, sin embargo, que no se abordan todas las consultas efectuadas por México. Más bien se aportan argumentos sobre el alcance de los deberes estatales y de las empresas en materia de prevención de violaciones de derechos humanos ocasionadas por el uso de armas de fuego, a la vez que se comparte

¹ El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) inició sus actividades en Argentina en 1989, con la misión de contribuir a la consolidación y el progresivo fortalecimiento del estado de derecho en América Latina. Para ello, ha trabajado intensamente en el campo específico de los procesos de transformación de los sistemas judiciales y de los sistemas penales ligados a la transición democrática, promoviendo –desde una perspectiva científica– la defensa de los derechos fundamentales de las personas. Dentro de sus áreas de trabajo, se encuentra la de “Armas de fuego: control y desarme”, a través de la cual se promueve, en conjunto con otras organizaciones que integran la Red Argentina para el Desarme (RAD) el desarme de la población civil, el fortalecimiento de la regulación y control del mercado legal y la implementación de estrategias de persecución del mercado ilegal de armas de fuego. Para más información sobre INECIP, ver: <https://inecip.org/>

² El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es un organismo de derechos humanos argentino creado en 1979, que promueve la protección de los derechos y su ejercicio efectivo, la justicia y la inclusión social, a nivel nacional e internacional.

En sus primeros años, se enfocó en la agenda de lucha contra la impunidad, orientada al esclarecimiento histórico y judicial de los crímenes de lesa humanidad cometidos por el terrorismo de Estado. Hacia fines de los años ochenta, amplió su agenda a las violaciones de los derechos humanos ocurridas en democracia, a sus causas estructurales y su relación con la desigualdad social. Las acciones del CELS se dirigen a la consolidación del Estado democrático, la incidencia en políticas públicas, la ampliación del ejercicio efectivo de los derechos, el acompañamiento a las víctimas y la búsqueda de justicia.

Actualmente, una de las principales áreas de trabajo está vinculada con el diseño e implementación de iniciativas locales, regionales y universales en materia de seguridad ciudadana y prevención y erradicación de la violencia institucional.

Desde sus comienzos, el CELS articula el trabajo nacional y el internacional. En este sentido, siempre se priorizó el trabajo en el sistema interamericano de derechos humanos, mediante el litigio estratégico y con aportes para la creación, consolidación y desarrollo de estándares jurídicos. Para más información sobre el CELS, ver: <https://www.cels.org.ar/web/>

información sobre el mercado de armas en Argentina. También se repasan y analizan brevemente algunas experiencias legislativas y de política pública que entendemos pueden contribuir a la formulación de la OC de referencia. Este escrito no es exhaustivo sino que busca complementar otros aportes que realicen los Estados y las organizaciones sociales y académicas de la región con competencia y experiencia en el tema.

I. Armas de fuego y recrudecimiento de los patrones de violencia y discriminación. Afectaciones a los derechos a la vida y a la integridad personal en relación con la cadena de producción y comercialización de armas de fuego por parte de empresas estatales y privadas

Las actividades de producción y comercialización de armas de fuego, explosivos y municiones por parte de empresas públicas y privadas realizadas sin el debido cuidado o de manera negligente contribuyen a exacerbar los patrones estructurales de violencia y discriminación que persisten en la región y que afectan de modo diferenciado y desproporcionado a personas y colectivos en especial situación de vulnerabilidad.

Dichas actividades tienen un impacto directo en el goce efectivo de los derechos humanos. En particular, vulneran los derechos a la vida y a la integridad personal, ampliamente reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos, en especial en el ámbito del Sistema Interamericano (en el art. I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y en los arts. 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -CADH-, respectivamente).

Es por eso que, además de los abordajes del tema efectuados desde una perspectiva económica, de política criminal o de seguridad, resulta imprescindible incluir un enfoque de derechos humanos que, de modo transversal, pueda guiar el diseño e implementación de medidas legislativas y de política pública referidas al mercado de armas de fuego. En esta línea, es importante que la Corte IDH pueda elaborar estándares robustos, que retomen las obligaciones internacionales de los Estados en materia de prevención y protección de los derechos a la vida e integridad personal ya vigentes y precisen el contenido concreto de tales deberes, considerando las características específicas del problema de las armas en la región.

1) Acerca de la responsabilidad internacional del Estado por violaciones de derechos humanos perpetradas por armas de fuego

Obligaciones generales en materia de prevención de violaciones a los derechos a la vida e integridad personal en relación con el deber de garantizar el goce efectivo de los derechos

Conforme el derecho internacional, los Estados tienen el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el goce efectivo de los derechos humanos³. Como consecuencia de esa obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar cualquier vulneración de derechos, así como reparar de manera plena y efectiva a las víctimas.

En relación con los deberes de prevención, los estándares son categóricos y mandan a los Estados no sólo a abstenerse de perpetrar violaciones sino también a adoptar medidas positivas, orientadas a asegurar el ejercicio de derechos⁴. Esta obligación general es reforzada en el caso de los derechos a la vida y a la integridad personal toda vez que revisten un carácter esencial en la CADH y, de acuerdo con el artículo 27.2 de dicho instrumento, forman parte del núcleo inderogable de derechos que no pueden ser suspendidos en casos de guerra, peligro público u otras amenazas. En relación con el derecho a la vida, el tribunal regional ha sostenido que “juega un papel

³ Corte IDH. Caso Omeara Carrascal y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2018. Serie C No.

⁴ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, del 31 de diciembre de 2009. Documento disponible en: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

fundamental al ser el presupuesto esencial para el ejercicio de los demás derechos”⁵. De allí que la observancia del artículo 4, en conjunción con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente, sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida, conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción.

En virtud de lo reseñado, los Estados pueden ser internacionalmente responsables por no prevenir violaciones de derechos cometidas, incluso, por particulares (por ejemplo, empresas). La atribución de responsabilidad en estos supuestos reside entonces en la falta de debida diligencia para evitar una vulneración de derechos⁶.

Sobre este tema, la Corte IDH ha establecido que el artículo 1.1 de la Convención Americana “pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención”⁷. Entonces, “un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulta imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención”.

En este punto, la Corte IDH desarrolló una fórmula para determinar el alcance de las obligaciones estatales frente a actos entre particulares, y de allí atribuirles responsabilidad por la falta de cumplimiento de sus deberes en materia de debida diligencia para prevenir y proteger. Al respecto, estableció que los “deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al **conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato** para un individuo o grupo de individuos determinado y a las **posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo**”⁸.

Con base en lo expuesto, el tribunal ha establecido que para establecer un incumplimiento del deber de prevenir violaciones a los derechos humanos a la vida e integridad personal se debe verificar que:

- i. “las autoridades estatales sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida y/o integridad personal de un individuo o grupo de individuos determinado, y
- ii. tales autoridades no adoptaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo”⁹.

En atención a lo anterior, para determinar la responsabilidad internacional por la falta de debida diligencia para prevenir y proteger a una persona por actos cometidos entre particulares “es necesario, primeramente, establecer el conocimiento por parte del Estado de un riesgo real e inmediato y, en segundo término, realizar una evaluación respecto de la adopción o no de medidas razonables para prevenir o evitar el riesgo en cuestión”¹⁰.

⁵ Corte IDH. Caso Omeara Carrascal y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2018. Serie C No. 368, pág. 175.

⁶ Al respecto, ver entre otros: Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 172. CIDH, Informe No. 33/16, Caso 12.797. Fondo. Linda Loaiza López Soto y familiares. Venezuela. 29 de julio de 2016, párr. 157.

⁷ Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 164. CIDH, Informe No. 33/16, Caso 12.797. Fondo. Linda Loaiza López Soto y familiares. Venezuela. 29 de julio de 2016, párr. 157.

⁸ Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, párr. 123. Corte IDH. Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párr. 139. El resaltado no es del texto original.

⁹ Corte IDH. Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párr. 140. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, párrs. 283 y 284; Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 188.

¹⁰ Corte IDH. Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párr. 141.

En este marco, puede concluirse que las responsabilidades de los Estados para prevenir la violencia con armas de fuego, como parte de su obligación de garantizar los derechos a la vida e integridad personal (conforme los arts. 4 y 5, en conjunto con la obligación de respetar derechos impuesta en el artículo 1.1), imponen el deber de diseñar y poner en funcionamiento una serie de medidas concretas orientadas en primer término, a **implementar una política pública de producción periódica de información relativa a este tema**. Esto abarca, entre otras cuestiones, acciones tendientes a:

- a) Relevar y construir información fidedigna sobre el mercado de armas de fuego. Esto incluye datos sobre la fabricación y comercialización de armas; sobre la cantidad y tipo de armas que circulan en el país; así como también sobre las personas usuarias (registro de las personas habilitadas para la tenencia de armas, con datos desagregados por género y profesión, e información actualizada sobre el estado de las licencias). Es importante que los Estados también maximicen esfuerzos por producir información sobre los mercados ilegales de fabricación y circulación de armas, de modo tal de poder proyectar políticas de control y persecución criminal eficaces.
- b) Relevar y producir información estadística sobre las afectaciones a los derechos humanos producidas por el uso negligente o indebido de armas (aquí es importante asegurar un relevamiento exhaustivo, con diversidad de fuentes, entre ellas de las carteras de salud, seguridad y de los organismos del sistema de administración de justicia).
- c) Relevar y producir información estadística sobre las investigaciones judiciales iniciadas por afectaciones a los derechos humanos producidas por el uso negligente o indebido de armas. En estos casos, las estadísticas deben incluir, como mínimo, datos desagregados por género, edad y origen étnico-racial de las víctimas e imputados, así como también sobre el estado procesal de las causas, la cantidad de denuncias archivadas y de sentencias (absolutorias, condenatorias, u otras formas de finalización de los procesos que impliquen alguna respuesta positiva, como acuerdos reparatorios).
- d) Implementación de una política de transparencia, que incluya la publicación y difusión periódica de informes sobre los puntos anteriores, con el debido resguardo de la normativa pertinente en materia de protección de datos personales.

Las obligaciones internacionales en materia de prevención de violaciones de derechos humanos también exigen asegurar **políticas públicas orientadas a restringir y controlar el acceso y uso de armas de fuego**. En este punto, es importante enfatizar el deber estatal de implementar políticas orientadas a:

- a) Diseñar e implementar sistemas que regulen el acceso y uso de armas de fuego. Estos sistemas deberían abordar, como mínimo, medidas sobre la concesión y renovación de licencias, el registro, y la prohibición expresa de armas y municiones que representen un riesgo alto para la seguridad pública o que puedan causar graves afectaciones a la integridad y vida de las personas, como las armas automáticas, semiautomáticas, rifles de asalto, y armas de cierto calibre¹¹.
- b) Por lo demás, para otorgar una licencia, los Estados deberían poder corroborar una edad mínima, motivos fundados para acceder a un arma (razones serias que deben acreditarse y vincularse con la cantidad y el tipo de armas solicitadas)¹², ausencia de factores de riesgo (por ejemplo, antecedentes penales o antecedentes de violencia de género o de otro tipo, aún cuando no haya dado lugar a un

¹¹ “Es problemático que los países no tengan un criterio común con respecto a las armas legales e ilegales; aún más tratándose de países vecinos (Dreyfus et al. 2003; Godnick y Vázquez 2003a). Aunque los acuerdos multilaterales son de gran ayuda, las desarmonías se mantienen, estimulando las dinámicas del mercado negro y siendo fácilmente explotadas por contrabandistas y traficantes de armas (Godnick y Bustamante 2013; de León Escribano 2011; Aguirre 2011; Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano 2009). Por ejemplo, las pistolas 9 mm están prohibidas para el uso civil en Brasil y México, pero son uno de los modelos más populares en otros países de la región. Esa disparidad es explotada por grupos criminales y traficantes de armas, que las compran legalmente en un país y las transportan ilegalmente a otro (Dreyfus y Rangel 2006; UNODC 2012)”, Sanjurjo, D., “Las políticas de control de armas pequeñas en América Latina”, en URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, N° 30, disponible en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/4556/3718>

¹² Al respecto, ver justificaciones exigidas por las leyes de los países americanos en Sanjurjo, D., op cit. Otros países, como en Australia, establecen motivos específicos por los cuales se admite la tenencia de un arma (tiro deportivo/al blanco, caza recreativa, producción primaria, control de plagas, negocios o empleo, ocupación rural, bienestar animal, coleccionista de armas de fuego), y se exigen comprobaciones específicas sobre la existencia de la causal invocada. Sobre la regulación australiana, ver: https://www.guncontrolaustralia.org/how_do_you_obtain_a_firearm

antecedente penal), aptitud psicofísica certificada y verificada por especialistas en salud, en psicología o psiquiatría diferenciados y controlados por el Estado¹³, a la vez que idoneidad en el manejo de armas. También es importante contemplar instancias de formación obligatorias, sobre normativa internacional y doméstica aplicable al uso de armas de fuego, explosivos y municiones, y sobre condiciones de seguridad básicas, que incluyan temas de almacenamiento y primeros auxilios. Por último, es fundamental que el otorgamiento de licencias sea por un plazo determinado y que su renovación esté supeditada a una reevaluación por parte del organismo estatal competente.

- c) Adoptar políticas focalizadas, orientadas a prevenir la violencia por motivos de género con armas de fuego. En particular, además de las medidas dirigidas a evitar el acceso a armas por parte de agresores, se podrán implementar acciones orientadas a restringir la disponibilidad inmediata de armas en el hogar, así como a planificar intervenciones que permitan retirar el arma de fuego del alcance de una persona denunciada.
- d) Crear sistemas de registro de armas de fuego rigurosos que contemplen, como mínimo, información sobre la marca, modelo y número de serie de cada arma, país de fabricación y datos del titular de la licencia.
- e) Diseñar e implementar programas de desarme voluntario, que permitan reducir el circulante de armas de fuego y así prevenir la violencia armada. Conjuguar estas acciones con programas de reducción de la violencia en comunidades con persistentes niveles de uso de armas de fuego.
- f) Esas políticas deben contar con infraestructura y presupuesto suficiente y con la colaboración de la sociedad civil, de manera tal de garantizar la sostenibilidad de su impacto.

Por lo demás, los deberes internacionales en materia de prevención de violaciones de derechos humanos, en particular de afectaciones a los derechos a la vida e integridad personal, también exigen desarrollar **acciones orientadas a monitorear y fiscalizar el mercado de armas en cada país**. El abanico de opciones en este punto es amplio, pero amerita repasar algunas políticas mínimas que en todos los casos se deben asegurar:

- a) Diseñar e implementar sistemas estrictos que regulen la actividad de las empresas públicas y privadas que fabrican, distribuyen y comercializan armas, explosivos y municiones con el fin de fiscalizar eventuales desvíos hacia los mercados ilegales y minimizar el riesgo de que su accionar afecte los derechos humanos.
- b) Adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas estatales o que reciban apoyos y servicios de organismos estatales (como los organismos oficiales de crédito a la exportación y los organismos oficiales de seguros o de garantía de las inversiones) exigiendo la debida diligencia en materia de derechos humanos¹⁴.
- c) Crear y poner en funcionamiento organismos públicos de control, con clara competencia legal para monitorear el mercado de armas de fuego y que cuenten con el personal y los recursos financieros suficientes para implementar políticas efectivas. El diseño institucional de estas agencias debe contemplar instancias de participación activa y periódica de la sociedad civil en la formulación de las políticas de control de armas de fuego, desarme y prevención de la violencia armada.
- d) Crear un sistema que regule, controle y sancione el uso de las armas de fuego reglamentarias por parte de agentes de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales mientras están fuera de servicio.
- e) Crear sistemas de supervisión de toda contratación y compra de armas de fuego y municiones destinadas a las fuerzas de seguridad.
- f) Generar sistemas de control y seguimiento sobre la totalidad de los arsenales y depósitos de las fuerzas de seguridad para evitar posibles desvíos de mercadería al circuito ilegal.

¹³ En Argentina, en el 2006, el joven Alfredo Marcenac perdió la vida a raíz de los disparos realizados por un usuario de armas de fuego que abrió fuego en la vía pública contra los peatones, contando con autorización estatal, obtenida gracias a un certificado "psicofísico" otorgado por un médico sin formación en psiquiatría o psicología. A partir de ese hecho, se exige un certificado psicológico o psiquiátrico específico. Actualmente, la evaluación incluye una etapa clínica y una etapa psicológica, con especialistas diferenciados. Ver protocolo en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoleg/res27-1.pdf> y <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoleg/res27-2.pdf>

¹⁴ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, "Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos", 2011, principio 4. Documento disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_sp.pdf

- g) Planificar e implementar una política criminal focalizada orientada a reducir el mercado ilegal de armas de fuego. La eficacia de la persecución penal de los delitos vinculados con la fabricación, comercialización o tráfico ilegal de armas de fuego requiere la creación de estructuras especializadas en los ministerios públicos/fiscalías generales; la producción de información fidedigna sobre ese mercado; la planificación estratégica de la persecución penal (orientada a objetivos evaluables y que establezca prioridades que permitan llevar a cabo investigaciones proactivas capaces de incidir sobre el mercado criminal); y la coordinación entre las agencias estatales encargadas de la política criminal.

2) Acerca de la responsabilidad empresarial por la violación del deber de debida diligencia en materia de derechos humanos

La fabricación y comercialización de armas de fuego, municiones y explosivos en muchos casos están a cargo de empresas privadas nacionales o extranjeras. En la medida en que estas actividades tienen un impacto directo en el ejercicio efectivo de los derechos a la vida e integridad personal en los países de la región, es importante que la Corte IDH retome y refuerce los estándares internacionales en materia de debida diligencia por parte de particulares para prevenir y proteger los derechos humanos.

En este sentido, el tribunal regional ha sido categórico al afirmar que “los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares en relación con otros particulares”¹⁵. En esta misma línea precisó que son las empresas las primeras responsables de garantizar que sus actividades respeten los derechos humanos, y que esta obligación abarca el diseño e implementación de políticas internas orientadas a evaluar periódicamente los riesgos de su accionar en las comunidades y a diseñar e implementar estrategias de mitigación y mecanismos de rendición de cuentas.

Se trata de obligaciones que recaen en las empresas y cuyo cumplimiento debe ser regulado y supervisado a nivel estatal¹⁶.

En el ámbito universal también se han desarrollado pautas sobre esta temática. En efecto, los estándares internacionales exigen a las empresas respetar los derechos humanos¹⁷ y, concretamente, las obligan a abstenerse de infringir los derechos de terceros a la vez que a reparar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación, incluso cuando no hayan contribuido a generarlas¹⁸.

En este punto, amerita aclarar que el deber de debida diligencia que recae en las empresas es amplio, pues abarca los impactos de sus acciones y sus omisiones, pero también incluye las consecuencias en términos de derechos humanos de las operaciones que despliegan sus “socios comerciales” en el proceso de construcción de la cadena de valor y en la comercialización de productos y servicios.

De allí que, en línea con los pronunciamientos de la Corte IDH, en el plano universal también se refuerza la obligación de las empresas de adoptar todas las medidas que resulten necesarias a los fines de prevenir, mitigar y, de ser necesario, reparar las violaciones de derechos humanos vinculadas directa o indirectamente con su accionar.

A la luz de estos principios, entonces, las empresas que fabrican y/o comercializan armas de fuego, municiones o explosivos tienen el deber de adoptar medidas orientadas a:

- a) Cumplir con rigurosidad las reglamentaciones impuestas a nivel estatal;

¹⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva 18/03 sobre “La Condición Jurídica y los Derechos de los Migrantes Indocumentados”, de 17 de septiembre de 2003; párr. 140. Documento disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf.

¹⁶ Corte IDH, caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) vs. Honduras, sentencia del 31 de agosto de 2021, párr. 51. Sentencia disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_432_esp.pdf

¹⁷ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos”, 2011, principio 11. Documento disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

¹⁸ Ídem, principio 13.

- b) Abstenerse de fabricar y comercializar armas que representen un riesgo alto para la seguridad pública o que puedan causar graves afectaciones a la integridad y/o a la vida de las personas, como las armas automáticas, semiautomáticas, rifles de asalto y armas de cierto calibre (independientemente de que exista una prohibición legal expresa);
- c) Producir información periódica sobre los riesgos que conlleva su actividad en términos de derechos humanos. Para esta tarea, las empresas deberán recurrir a expertos en derechos humanos internos y/o independientes, a la vez que realizar consultas con los grupos potencialmente afectados y otras partes interesadas en las actividades que desarrolla la compañía;
- d) Diseñar e implementar políticas internas orientadas a mitigar los riesgos identificados;
- e) Evaluar periódicamente el impacto de su actividad en términos de derechos humanos sobre la base de indicadores cualitativos y cuantitativos adecuados que tengan en cuenta las opiniones de fuentes tanto internas como externas, incluidas las personas y colectivos especialmente afectados¹⁹.
- f) Implementar planes orientados a reparar las violaciones de derechos humanos causadas directa o indirectamente por las actividades de fabricación, comercialización o uso indebido o negligente de armas de fuego;
- g) Maximizar sus esfuerzos para evitar que los productos fabricados o comercializados circulen en mercados ilegales.

III. El problema de las armas de fuego en Argentina

En este apartado se describe cómo es el acceso y la posesión de armas de fuego por parte de la sociedad civil en Argentina, para luego analizar los efectos lesivos en términos de derechos humanos que provoca su utilización. Finalmente, se repasan las políticas públicas impulsadas por el Estado Argentino para prevenir y sancionar esas violencias, a la vez que se señalan los avances y los desafíos pendientes. De este modo se busca colaborar con la identificación de buenas prácticas, así como desafíos comunes en materia de prevención y sanción de violaciones a los derechos humanos cometidas por la utilización de armas de fuego.

a) *El mercado de armas de fuego en Argentina*

Argentina es un país que produce, importa y exporta armas de fuego²⁰. En 2022, exportó armas convencionales fabricadas por una empresa privada nacional a nueve Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA): Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay²¹. Pese a esto, el Estado Nacional no produce información pública y periódica sobre la cantidad de armas de fuego y municiones producidas y comercializadas en el país.

Por su parte, a nivel interno, el acceso de la sociedad civil a las armas de fuego está restringido y sujeto a autorización estatal otorgada por el órgano público encargado de las políticas de control de armas de fuego: la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMaC)²². Las personas que pretenden acceder a un arma de fuego en forma legal deben solicitar la autorización para ser consideradas "legítimos/as usuarios/as". Además de los/as usuarios/as individuales, hay otras categorías de legítimos/as usuarios/as: usuarios/as individuales integrantes de organismos públicos nacionales e internacionales, de las fuerzas armadas y de seguridad, nacionales o provinciales; usuarios/as comerciales, usuarios/as cinegéticos y usuarios/as entidades de tiro; y

¹⁹ Ídem, principio 20.

²⁰ Ver reportes presentados por el Estado Argentino en el marco del Tratado sobre el Comercio de Armas en: <https://thearmstradetreaty.org/annual-reports.html?templated=209826>

²¹ Información proporcionada por el Estado Argentino al órgano de supervisión del Tratado sobre el Comercio de Armas en 2022, disponible en: <https://thearmstradetreaty.org/download/ccaa81b1-6d28-342f-99a4-b60e19f16a20>

²² La regulación de acceso a las armas de fuego Ley Nacional de Armas y Explosivos N° 20.429, y Decreto Reglamentario N° 395/75.

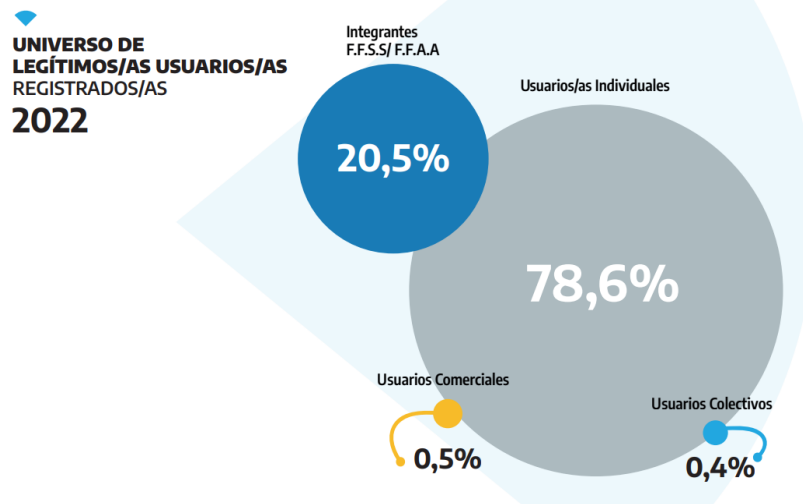
usuarios colectivos²³. Según la propia ANMaC, “un dato relevante es que el 97% de los legítimos usuarios inscritos ante el presente organismo son varones, mientras que sólo el 3% son mujeres”²⁴.

Cuadro 1: Usuarios/as y armas de fuego registradas en Argentina

Usuarios/as de armas de fuego registrados/as	1.088.512
Armas de fuego registradas	1.749.121

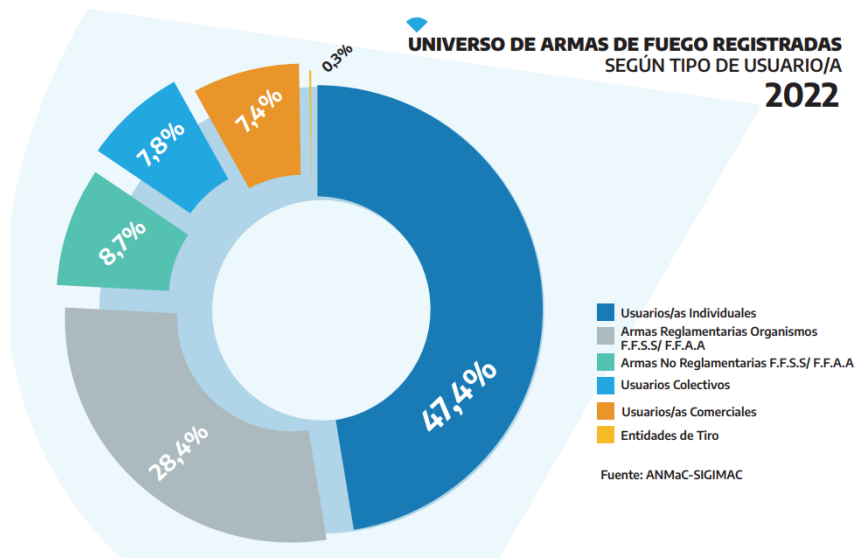
Fuente: ANMaC (2022)

Gráfico 1: Universo de usuarios/as registrados/as según categoría



Fuente: ANMaC (2023)

Gráfico 2: Universo de armas de fuego registradas según tipo de usuario/a



Fuente: ANMaC (2023)

Es importante remarcar que **existe una gran cantidad de usuarios/as de armas de fuego que incumplen con los requisitos legales:**

²³ Los usuarios colectivos son las personas jurídicas (sean entidades públicas o empresas privadas), habilitadas a tener en su domicilio legal o en sus objetivos de seguridad, armas de fuego y chalecos antibala y a emplear vehículos blindados para proteger personas o valores, debidamente registrados (por ejemplo, empresas de seguridad privada o transportadoras de caudales).

²⁴ ANMaC, *Plan estratégico institucional 2023-2025*, p. 15, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_institucional_2023-2025.pdf

- **Usuarios/as con licencias vencidas:** Más del 70% de los/as usuarios/as informados por la ANMaC como “legítimos usuarios”, tienen en realidad su credencial vencida. En 2022, sólo 248.826 usuarios individuales (incluidos/as quienes forman parte de las Fuerzas Armadas o de Seguridad) tenían su credencial vigente²⁵: esto representa apenas un 22% del total de usuarios/as registrados/as. Esta situación implica no sólo un incumplimiento administrativo, sino también un delito penal que raramente se persigue y sanciona. Los niveles de incumplimiento de los requisitos legales son anteriores a la pandemia de COVID-19²⁶. La ANMaC reconoce que, si bien la crisis sanitaria tuvo una influencia en la situación actual, esta se “se debe, fundamentalmente, a las dificultades impuestas por las gestiones que se sucedieron en el organismo durante los años 2016 a 2019” en materia registral²⁷.
- **Usuarios/as y armas no registradas:** Una gran cantidad de usuarios/as poseen armas de fuego sin haber solicitado la autorización pertinente al Estado. Como todo mercado irregular, su cuantificación sólo puede hacerse de modo estimativo. En Argentina esto era posible a través de encuestas oficiales y anónimas que incluían consultas sobre la presencia de armas de fuego en el hogar.

Una era la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo, realizada cada 4 años por el Ministerio de Salud, que en las ediciones del 2005 y el 2009 incluyó la pregunta sobre las armas, por considerarlas un factor de riesgo. Esa misma pregunta fue incluida, hasta el 2017, en las Encuestas de Victimización realizadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y luego por el Ministerio de Seguridad. En ambos casos, la consulta sobre la presencia de armas de fuego fue discontinuada, sin que mediaran razones públicas.

La realización de esas encuestas permitía a los organismos públicos a cargo de las políticas públicas de seguridad y de salud sacar conclusiones relevantes sobre la situación de las armas de fuego en nuestro país y sobre la efectividad de las políticas públicas en la materia.

Por ejemplo, la ANMaC, único órgano federal con competencia en el control de armas de fuego, utilizó para su “Plan de acción de prevención de la violencia con uso de armas de fuego 2022-2023” el dato sobre armas en circulación (legales y no legales) que surge de la Encuesta de Victimización²⁸.

²⁵ Informe de la Jefatura de Gabinete al Congreso de la Nación N° 133, p. 316, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_133_hcdn.pdf

²⁶ En 2018, **en la Argentina había un poco más de un millón de usuarios registrados y, de ese total, 711 mil tenían su credencial vencida.** Ver: Informe de la Jefatura de Gabinete al Congreso de la Nación N° 133, p. 498, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_111_-_hsn_-_27_de_junio.pdf

²⁷ “Ello así, pues, en primer lugar, se estableció un sistema sumamente ineficiente para la emisión de las certificaciones psicofísicas exigidas por la normativa para obtener la Credencial de Legítimo Usuario, conforme al cual se habilitaba a un único prestador a la expedición de los mismos (al respecto, ver Resolución ANMAC 23/2016), no encontrándose el mismo en condiciones de atender a la demanda existente en la materia, provocando como consecuencia las altas tasas de irregularidad actualmente existentes. En línea con ello, durante el citado período, la ANMaC abandonó las políticas de regularización registral de usuarios/as, disminuyendo considerablemente las cantidades de consultas atendidas y trámites gestionados. Por último, también tuvo una importante influencia la Pandemia del COVID-19, en virtud de la cual el Organismo se vio obligado a disponer de una serie de prórrogas de la vigencia de las diferentes autorizaciones concedidas por aquél, las cuales culminaron en agosto del año 2021. Tales situaciones explican el motivo por el cual, la actual gestión de la ANMAC ha intensificado la gestión operativa, con el propósito de revertir la situación de irregularidad registral existente, superando con creces a la fecha las 30.000 Credenciales de Legítimo/a Usuario/a otorgadas, como se desarrollará más adelante en la presente respuesta”, Informe de la Jefatura de Gabinete al Congreso de la Nación N° 133, p. 316, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_133_hcdn.pdf.

²⁸ “En el año 2017, última oportunidad en que se publicó la Encuesta de Victimización, con alcance federal, un 3,9% de los hogares argentinos declararon poseer armas de fuego, representando un aproximado de entre tres (3) y cuatro (4) millones de armas de fuego”, ANMaC, Plan de Acción de prevención de la violencia con armas de fuego II, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_de_prevencion_de_la_violencia_con_uso_de_armas_de_fuego_II.pdf

Por su parte, el Ministerio de Salud de la Nación señaló en su informe sobre la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de 2009 que: “A nivel nacional, hubo una disminución en la presencia de armas de fuego en el entorno con respecto al 2005 de un 2,7%. (...) Con respecto a la mejora de este indicador es importante destacar que entre septiembre de 2006 y marzo de 2008 se implementó la primera etapa del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego (...) también conocido como “plan de desarme de la sociedad civil”, mediante el cual se recolectaron y, posteriormente, destruyeron 107.761 armas”²⁹.

b) Efectos del uso de armas de fuego en Argentina

Según la ANMaC en base a estadísticas sanitarias, entre 2011 y 2019, en Argentina murieron en promedio 8 personas por día por la utilización de armas de fuego³⁰. En los casos en los que las autoridades sanitarias fueron capaces de identificar una intencionalidad, la mayoría se debió a situaciones de agresión. El segundo motivo más identificado fue el de suicidios. En 2021, último año con información disponible, la distribución de intencionalidades fue la siguiente:

Cuadro 2: Muertes por armas de fuego en Argentina según intencionalidad (2021)

	Cantidad	%
Agresión	783	40,4%
No determinada	723	37,3%
Suicidio	397	20,5%
No intencional	32	1,7%
Intervención legal	1	0,1%
TOTAL	1936	100%

Fuente: Ministerio de Salud de la Nación, Estadísticas Vitales³¹

En ese mismo año, el 89% de las personas fallecidas cuyo género pudo identificarse eran varones.

Uno de cada dos homicidios dolosos en Argentina es producido con un arma de fuego. El 76% de los homicidios dolosos producidos en Argentina en 2021 se registraron sin concurrencia de otros delitos. Esto confirma estudios previos según los cuales, en contra del imaginario social mayoritario, en general los homicidios perpetrados con armas de fuego no se producen en el marco de robos, sino de conflictos interpersonales: conflictos entre amigos, familiares, vecinos, parejas o ex parejas, entre otros³².

Respecto a los suicidios, durante el año 2021 los dos mecanismos con mayor incidencia fueron ahorcamiento (65,9%) y arma de fuego (15,0%). Mientras que el 6,2% de las mujeres que se suicidaron en 2021 lo hicieron mediante el uso de un arma de fuego, ese porcentaje se triplica en el caso de los varones, alcanzando un 17,3%³³.

²⁹ Ministerio de Salud de la Nación (2009), *Segunda Encuesta Nacional de Factores de Riesgo para Enfermedades No Transmisibles*, disponible en: <http://iah.salud.gob.ar/doc/Documento9.pdf>

³⁰ ANMaC, *Plan de Acción de Prevención de la Violencia con Uso de Armas de Fuego 2022-2023*, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_de_prevencion_de_la_violencia_con_uso_de_armas_de_fuego_ll.pdf

³¹ Ministerio de Salud de la Nación, *Estadísticas Vitales. Información básica. 2021*, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/serie_5_nro_65_anuario_vitales_2021_-_web.pdf

³² Ministerio de Seguridad de la Nación, *Informe Homicidios Dolosos (2017-2021)*, disponible en: https://minsegar-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/dnec_minseg_gob_ar/EYnamNXjzoiKIMfUFxv9G2EBGM-yYDESh-f2jTmJmfL6QA?e=zMCNY5

³³ Ministerio de Seguridad de la Nación, *Informe Suicidios (2017-2021)*, disponible en: https://minsegar-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/dnec_minseg_gob_ar/EXaOq6wqA-hCIVxTVKRS79sBZdgjaHXsKt_g-xEkfDLJYw, p. 91

Las armas de fuego también impactan en el derecho a la salud. Una de las principales formas de afectación es a través de las lesiones. En Argentina no hay información a nivel nacional que permita cuantificar este fenómeno, aunque sí hay destacables intentos a nivel sub-nacional³⁴.

Las armas de fuego también son utilizadas para el ejercicio de violencias por motivos de género en sus distintas formas. En general, las mujeres y disidencias sexogenéricas no poseen armas de fuego (ya que el 97% de los usuarios registrados son varones), pero sí sufren desproporcionadamente sus consecuencias: 1 de cada 4 femicidios es cometido con armas de fuego³⁵. El Estado Argentino ha dado grandes pasos en los últimos años en la producción de información sobre la incidencia de las armas de fuego sobre las violencias de género, especialmente sobre los femicidios, sobre todo a partir del Registro de Femicidios de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). De acuerdo con este registro, al menos el 6,5% de los femicidios cometidos durante 2022 fueron cometidos por un funcionario de fuerzas de seguridad: en la mitad de los casos se utilizaron armas de fuego y casi todas eran sus armas reglamentarias³⁶.

Además, según un relevamiento del INECIP³⁷, del total de femicidios cometidos con armas de fuego entre el 2013 y 2018, en el 16% de los casos se pudo corroborar que existía una denuncia previa y por lo menos en 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.

Por otro lado, las armas de fuego son utilizadas para el ejercicio de violencias de género no letales, como lesiones o amenazas. El uso de las armas en las amenazas puede ser directa o tácita: el solo conocimiento que tiene la víctima sobre la presencia del arma de fuego en el entorno permite al agresor extender su control y ejercer violencia psicológica o de otro modo. Según el Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género (SICVG), el 20,6% de las personas agresoras en casos de violencia de género contaba con acceso a armas de fuego³⁸.

Propagación de la violencia por parte de bandas criminales. El caso de la provincia de Santa Fe

La tasa de homicidios de Argentina se ha ido reduciendo de forma sostenida desde 2014 (pasando de 7.6 cada 100 mil habitantes a 4.6 en 2021), pero en la provincia de Santa Fe este indicador se mantiene alto desde al menos diez años. En efecto, casi duplica la media nacional (13.2 cada 100 mil habitantes en 2014 y 10.1 en 2021) y, en el caso de la ciudad de Rosario, incluso la triplica (15 cada 100 mil habitantes en 2021)³⁹.

En el mismo arco temporal se observa en esa provincia la propagación de bandas criminales vinculadas al comercio de drogas ilegalizadas. La circulación de armas de fuego tiene un peso central en el empoderamiento

³⁴ Provincia de Santa Fe, *Reportes de personas heridas con armas de fuego*, disponibles en: <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/ejes-centrales/haf/>

³⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina*, disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/omfemicidio/homefemicidio.html>. Los datos sobre la situación legal de las armas utilizadas en esos casos sigue siendo limitada. Según el último informe de la Corte, “al menos 16% de las armas de fuego empleadas para cometer el hecho eran de tenencia legal (N. d. r.: en su mayoría, pertenecientes a fuerzas de seguridad), 9% no lo eran y en el 75% restante no hay información al respecto, por lo que se trata solo de un piso de casos de armas legales”.

³⁶ Según la propia CSJN, “puede haber un subregistro de la ocupación del sujeto activo, con lo cual se trata de un mínimo informado que puede ser aún mayor. Se desconoce si el sujeto activo pertenece o pertenecía a alguna fuerza de seguridad en el 11% de los casos”. Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina*, Informe 2022, disponible en: <https://om.csjn.gob.ar/consultaTalleresWeb/public/documentoConsulta/verDocumentoById?idDocumento=170>

³⁷ INECIP (2019), *Cuando el macho dispara*, disponible en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/2020/11/Cuando-el-macho-dispara.pdf>

³⁸ Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, *Informes estadístico 2022 del Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género*, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/02/informe_estadistico_sicvg_2022_.pdf

³⁹ Según información producida por la Dirección Nacional de Estadística Criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/estadisticascriminales>

de bandas criminales y en la profundización de la violencia. Datos oficiales de la provincia⁴⁰ señalan que en el 70% de los homicidios cometidos entre el 2014 y el 2021 se utilizaron armas de fuego.

En los departamentos de la Capital y de Rosario la situación es aún más grave: las armas de fuego son utilizadas en el 75% de los homicidios. En las ciudades de Rosario y Santa Fe, en el año 2021 se registraron 1.100 personas heridas por armas de fuego y se contaron cerca de 15.000 llamados a la Central de Atención de Emergencias 911 reportando hechos con armas de fuego (hallazgos de arma de fuego, amenazas, personas armadas o disparos de armas de fuego).

El ejercicio de la violencia con armas de fuego se observa repetidamente en las distintas formas de intervención de bandas criminales, así como en dinámicas cotidianas de socialización de sus integrantes. La disponibilidad de armas hace que también sean utilizadas por personas involucradas en dinámicas delictivas que no necesariamente suponen niveles de organización para su ejecución, pero que a través de las armas agudizan la violencia.

En la provincia de Santa Fe se observa cómo las armas de fuego se utilizan en diversos escenarios: disputas interpersonales, construcción de estatus, disputas, ajustes de cuentas, venganzas, riñas, asesinatos por encargo y también como forma de realizar amenazas. Sobre esta última situación, se observa con mayor repetición en Rosario en los últimos años cómo la dinámica de ejecutar disparos a los frentes de las casas, o propiedades privadas representa una forma de dejar un mensaje amenazante a un destinatario en particular⁴¹.

El desvío de armas estatales explica en parte el abastecimiento que logran las bandas criminales. El Gobierno de la provincia de Santa Fe informó el secuestro de 2.190 armas utilizadas por bandas criminales durante los primeros 8 meses del año 2020. Entre 2014 y 2019 fueron sustraídas y/o extraviadas 502 armas cortas y largas a la policía, según el Registro Provincial de Armas (REPAR). Esta información refiere a arsenales policiales que no están asignados a un personal en particular y que se encuentran en depósito o en stock que se filtran a los circuitos ilegales en robos o por situaciones de corrupción⁴².

Sobre este tema, la Agencia Provincial de Prevención de la Violencia con Armas de Fuego de la Provincia documentó⁴³ un débil control estatal y remarcó que cada cuatro días un policía de la provincia pierde o le sustraen un arma. El mismo informe señala que entre los años 2018 y 2020 se gastaron más de 898.000 municiones oficiales (sin criterios de asignación oficiales); que aproximadamente 5.420 armas “judicializadas” se encontraban apiñadas en dependencias policiales (sin registro ni resguardo adecuado); y que en el año 2020 el Estado desconoció la cantidad real del armamento patrimonial. Según este análisis, los problemas en el control estatal se observan por el robo o pérdida de armas oficiales; por los usos y costumbres en la asignación de municiones; por un sistema irracional de resguardo, por la ausencia de control de armas judicializadas y por la ausencia de registros actualizados sobre el stock oficial de armas. Además, el informe alerta que en la órbita provincial no hay regulación sobre la gestión del armamento, la asignación de municiones, la gestión interna, el control externo de los arsenales policiales y el registro de información estatal.

⁴⁰ Reporte Anual de Secuestro de Armas de Fuego. Provincia de Santa Fe Período 2019- 2021. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/wp-content/uploads/sites/46/2022/01/2021-Secuestro-AF-anual.pdf>

⁴¹ En el año 2013 cuatro hombres en dos motos realizaron 14 disparos contra la vivienda del entonces gobernador de Santa Fe, Antonio Bonfatti. Al menos tres de las balas de 9 y 11.5 milímetros ingresaron al living de la casa, donde estaba el mandatario con su familia. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-231166-2013-10-13.html>. En el mes de marzo del corriente año una banda criminal vinculada al comercio de drogas realizó una amenaza al jugador de fútbol Lionel Messi. La banda ejecutó más de 14 disparos en el frente de un supermercado de la propiedad de la familia de la esposa del jugador. Luego de los disparos, la banda dejó una nota que indicaba que el jugador se encontraba en peligro en esa ciudad.

https://www.clarin.com/policiales/amenaza-narco-lionel-messi-queda-supermercado-familia-antonella-roccuzzo-balacera_0_uE1OgDYU0Q.html

⁴² <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/268534/>

⁴³ Documento Institucional N° 3 realizado Modernización policial en Santa Fe: una supervisión estatal débil y escuálida de las armas de fuego y las municiones Disponible en: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/259880/1367558/file/Documento%20institucional%20N%C2%B03%20-%20Armas%20y%20municiones_04.pdf

El uso de las armas de fuego por parte de efectivos policiales y de fuerzas de seguridad fuera de servicio

En Argentina no existen fuentes de información oficial cuantitativa ni cualitativa que monitoreen el uso de las armas de fuego por parte de integrantes de las fuerzas de seguridad de todo el país con continuidad temporal y de forma exhaustiva. A nivel federal, el Ministerio de Seguridad de la Nación ha documentado que durante 2022 las cuatro fuerzas de seguridad federales⁴⁴ protagonizaron 309 hechos con disparos de arma de fuego, en los cuales 46 personas resultaron heridas y 20 personas perdieron la vida. En el 85% de los casos el funcionario responsable se encontraba fuera de servicio al momento de disparar⁴⁵. La situación en los cuerpos policiales de las provincias no es clara, ya que estos registros no existen en todas las jurisdicciones.

Desde el año 1996, el CELS desarrolla una base de datos que registra casos de uso letal de la fuerza por parte de funcionarios de fuerzas policiales y de seguridad en todo el país⁴⁶. La información relevada muestra un claro núcleo problemático en los usos de las armas de fuego reglamentarias en los casos en los que los integrantes de las fuerzas se encuentran fuera de servicio. Si bien la cantidad de personas muertas en hechos de violencia con participación de fuerzas de seguridad muestra una tendencia descendente, **en la última década creció de manera significativa el porcentaje de personas muertas por funcionarios que se encontraban fuera de servicio al momento del hecho**. Este subconjunto generalmente representa más del 50% del total de casos. En 2022 esa tendencia se acentuó, implicando el 60% del total de particulares muertos. La mayoría de los casos registrados en 2022 (64%) corresponden a contextos en los que funcionarios de seguridad reaccionan con extrema violencia ante situaciones denunciadas como intentos de robos de los que serían víctimas. La mayor parte de las jurisdicciones provinciales considera estos casos como propios del ámbito privado. No se lo considera un tema de preocupación para las autoridades, y por lo tanto no es abordado ni desde las oficinas de asuntos internos, ni desde la formación, el reentrenamiento o la protocolización de las intervenciones policiales.

En los últimos años persiste en Argentina un conjunto relevante de casos de mujeres asesinadas por funcionarios de fuerzas de seguridad, evidenciando un solapamiento entre la violencia institucional y la violencia por motivos de género. De acuerdo con datos propios del CELS, entre 2010 y 2022 al menos 55 mujeres fueron asesinadas por efectivos policiales por motivos de género sólo en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Todos los casos de femicidios íntimos se tratan de varones policías que asesinaron a sus parejas o ex parejas, muchas de las cuales también eran a su vez integrantes de alguna fuerza policial.

El uso de la fuerza por parte de agentes de seguridad hacia sus parejas y exparejas pone de relieve lo problemático del derecho de los policías a portar sus armas reglamentarias aun cuando se encuentran fuera de servicio. Ello constituye un factor de riesgo en casos de violencia contra las mujeres y otros integrantes del hogar, y contribuye a la naturalización de las armas en el espacio público y privado. En muchos casos, los policías usan su arma reglamentaria también para hostigar, amenazar y herir.

El centro de estos casos es el “estado policial”, una disposición legal que habilita a quienes integran o integraron las fuerzas de seguridad a portar el arma reglamentaria las 24 horas. En muchas policías no es una obligación llevar el arma, pero los miembros de casi todas las fuerzas de seguridad nacionales y provinciales lo hacen porque sigue vigente la idea que asocia la esencia del “ser policía” a portar un arma de fuego. Además, muchas dependencias policiales no tienen lugares específicos y seguros para dejarlas luego del horario de servicio.

Asimismo, la portación de armas fuera de servicio confluye con la creencia de que los efectivos de seguridad deben intervenir en cualquier circunstancia. Con frecuencia, portan el arma con el cartucho en la recámara y el martillo bajo, como lo permiten las regulaciones de muchos cuerpos policiales, y en situaciones conflictivas o delictivas pueden abrir fuego con solo apretar la cola del disparador. De esto deriva uno de los patrones

⁴⁴ Gendarmería Nacional Argentina, Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria.

⁴⁵ Ministerio de Seguridad de la Nación, Informe del Programa sobre el Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego (2022), junio de 2023, disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/seguridad/estadisticascriminales/informes>

⁴⁶ La información de la base se encuentra disponible en: <https://violenciapolicial.org.ar/violencia-policial/>

principales de la violencia policial. Esta costumbre es un peligro para la vida e integridad de los particulares y también de los integrantes de las fuerzas de seguridad, incluso de quienes ya están retirados.

En otras ocasiones, los/as agentes usan el arma otorgada por el Estado para resolver conflictos personales y entonces situaciones de la vida cotidiana, como una discusión de tránsito o un conflicto vecinal, se transforman en escenarios que dan lugar a intervenciones potencialmente letales. La portación del arma fuera del horario laboral promueve además el desplazamiento de la violencia hacia los lugares de residencia de quienes forman parte de las fuerzas de seguridad: sus hogares y sus barrios.

c) Repaso de experiencias argentinas en materia legislativa y de política pública. Obstáculos y desafíos

C.1. Institucionalidad federal en materia de prevención y control

En Argentina, el organismo público encargado de las políticas de prevención, control de armas de fuego y desarme es la Agencia Nacional de Materiales Controlados, un órgano con autarquía económica financiera que tiene como misión la aplicación, control y fiscalización de la Ley Nacional de Armas y Explosivos y la cooperación en el desarrollo de una política criminal en la materia y la elaboración e implementación de políticas

de prevención de la violencia armada. Por mandato legal, la agencia tiene objetivos⁴⁷ y funciones⁴⁸ orientadas a “reducir el circulante de armas en la sociedad civil y prevenir los efectos de la violencia armada”.

⁴⁷ Ley N° 27.192, artículo 4° — *Objetivos*. Serán objetivos de la Agencia Nacional de Materiales Controlados:

1. El desarrollo de políticas de registración, control y fiscalización sobre los materiales, los actos y las personas físicas y jurídicas, conforme las leyes 12.709, 20.429, 24.492, 25.938, 26.216, sus complementarias y modificatorias.
2. El desarrollo de políticas tendientes a reducir el circulante de armas en la sociedad civil y prevenir los efectos de la violencia armada, contemplando la realización de campañas de comunicación pública.
3. El desarrollo de políticas tendientes a que, con la mayor celeridad, se proceda a la destrucción de los materiales controlados que sean entregados, secuestrados, incautados o decomisados en el marco de las leyes 20.429, 25.938 y 26.216.
4. El desarrollo de acciones positivas que propendan a la disminución de la violencia con armas de fuego, conjuntamente con otros organismos encargados de su prevención.
5. La colaboración en la investigación y persecución penal de los delitos relativos a las armas de fuego, municiones y explosivos, asistiendo al trabajo de organismos competentes.

⁴⁸ Ley N° 27.192, artículo 5° — *Funciones y atribuciones*. Serán funciones y atribuciones de la Agencia Nacional de Materiales Controlados:

1. Registrar, autorizar, controlar y fiscalizar toda actividad vinculada a la fabricación, comercialización, adquisición, transferencia, traslado, tenencia, portación, uso, entrega, resguardo, destrucción, introducción, salida, importación, tránsito, exportación, secuestros, incautaciones y decomisos; realizada con armas de fuego, municiones, pólvoras, explosivos y afines, materiales de usos especiales, y otros materiales controlados, sus usuarios, las instalaciones fabriles, de almacenamiento, guarda y comercialización; conforme las clasificaciones de materiales controlados vigentes, dentro del territorio nacional, con la sola exclusión del armamento perteneciente a las fuerzas armadas.
2. Administrar el Banco Nacional de Materiales Controlados y la red de depósitos que formen parte del mismo.
3. Efectuar la destrucción, con carácter exclusivo y excluyente en todo el territorio nacional, de todo material controlado en el marco de las leyes 20.429, 25.938, 26.216, sus complementarias, modificatorias y prórrogas.
4. Determinar los métodos y procedimientos de destrucción de materiales controlados, garantizando su eficacia, eficiencia y sustentabilidad en relación con el medio ambiente.
5. Llevar un registro único de información conforme el artículo 7° de la presente ley y según se dispone en la normativa vigente.
6. Conformar y mantener actualizado un banco nacional informatizado de datos conforme el artículo 7° de la presente ley.
7. Realizar programas de concientización y sensibilización sobre desarme y control de la proliferación de armas de fuego en la sociedad, que promuevan la cultura de la no violencia y la resolución pacífica de los conflictos.
8. Realizar campañas de regularización de la situación registral de las personas que tengan bajo su poder armas de fuego, de los materiales controlados y de las actividades relacionadas.
9. Organizar y dictar cursos y seminarios de formación a técnicos y funcionarios nacionales, provinciales y locales cuyo desempeño se vincule con la materia. Asimismo, capacitar a las organizaciones de la sociedad civil, universidades, organizaciones territoriales, barriales, medios de prensa, nacionales o internacionales.
10. Establecer sistemas de control ciudadano para las autorizaciones que la agencia otorgue, contemplando especialmente mecanismos que contribuyan a la prevención de la violencia de género.
11. Garantizar la publicidad de sus decisiones, incluyendo los antecedentes en base a los cuales fueron tomados y de las estadísticas producidas sobre la materia mediante su difusión en la página web del organismo, sin perjuicio de todas las vías de comunicación complementarias que puedan utilizarse.
12. Realizar periódicamente relevamientos estadísticos respecto de hechos, sujetos y actividades vinculadas a armas de fuego y explosivos, y brindar esta información a los organismos encargados de diseñar e implementar las estrategias para la persecución del tráfico ilícito y las demás actividades con materiales controlados que pongan en riesgo la vida y la integridad de las personas.
13. Llevar adelante políticas de intercambio de información respecto de la normativa y los procesos, como así también de las buenas prácticas en la materia con organismos de otros países u organismos internacionales dentro del marco de la cooperación internacional.
14. Realizar programas de investigación sobre el mercado de armas y el uso de armas de fuego y sus consecuencias, entre otros aspectos vinculados a la materia que puedan ser relevantes para la adopción de políticas estratégicas.
15. Evaluar y analizar la efectividad de las normas técnicas y legales y realizar propuestas de modificaciones a los órganos correspondientes.
16. Evaluar los resultados de las políticas públicas que se instrumenten en el sector y difundir sus conclusiones.
17. Todas aquellas que le correspondan de acuerdo a lo normado en las leyes 20.429, 24.492, 25.449, 25.938, 26.138, 26.216, 26.971, sus modificatorias, complementarias y normativa relacionada, así como también las que en un futuro se dicten al respecto.

La Ley de Creación de la Agencia N° 27.192⁴⁹ fue sancionada en 2015, en reemplazo del entonces Registro Nacional de Armas (RENAR). Esta reforma institucional tuvo el objetivo de 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, así como profundizar la política de desarme y prevención de la violencia armada.

Uno de los principales objetivos de dicha ley fue eliminar el sistema que permitía a una asociación que nucleaba a fabricantes y comerciantes de armas de fuego dirigir las políticas del organismo a cargo del control de esas mismas armas. La ley estableció la prohibición expresa de que empresarios armamentísticos pudieran formar parte del órgano de control, por el evidente conflicto de intereses que ello generaba⁵⁰.

Además, la norma obliga al Estado a financiar con partidas presupuestarias suficientes la actividad de la agencia para que su situación financiera no dependiera del cobro de tasas por las autorizaciones otorgadas a usuarios/as de armas de fuego. Superar ese sistema, y sus consecuentes incentivos negativos para ejercer un control restrictivo, fue uno de los principales objetivos de la reforma.

Ciertamente, si bien la ley fue aprobada hace 8 años, su implementación no ha sido completa. Por ejemplo, mientras que la ley establece que todo el personal de la agencia debía pasar al sistema de contratación propio del empleo público (que garantiza estabilidad, capacitación permanente, profesionalización, etc.), la propia agencia admite que esto aún no fue cumplido, ya que el 81% del personal sigue por fuera de ese régimen de contratación⁵¹. Este ejemplo demuestra la dificultad de que los consensos alcanzados al momento de la sanción de la norma puedan sostenerse en el tiempo para garantizar su implementación práctica. Instalar el problema de las armas de fuego como una agenda prioritaria en el marco de las políticas de seguridad es un desafío pendiente.

Por otra parte, la institucionalidad nacional en materia de prevención y control del mercado de armas de fuego prevé la creación de dos organismos adicionales: el Comité de Coordinación de las Políticas de Control de Armas de Fuego, en el que participan otras agencias estatales con competencia en el tema, y el “Consejo Consultivo de las Políticas de Control de Armas de Fuego”⁵², cuyo diseño responde al objetivo de operativizar el derecho de la ciudadanía a participar en la gestión de la política pública en materia de armas⁵³. De allí que

⁴⁹ Norma disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124097/texact.htm>

⁵⁰ Artículo 18. — *Prohibiciones*. Sin perjuicio de las previsiones legales y reglamentarias vigentes, el personal de la Agencia Nacional de Materiales Controlados quedará sujeto a las siguientes prohibiciones e incompatibilidades:

- a) El personal de la Agencia Nacional de Materiales Controlados no podrá desarrollar actividades lucrativas o comerciales con materiales controlados, ni ejercer representación o realizar gestiones en beneficio del sector empresarial responsable por las mismas;
- b) Quienes hubieren desarrollado alguna de las actividades referidas en el inciso precedente y fueren designados personal de la Agencia Nacional de Materiales Controlados deberán abstenerse de tomar intervención en cuestiones particularmente relacionadas con las personas o asuntos a los cuales hayan estado vinculados por un período de tres (3) años desde su ingreso;
- c) No podrán participar de la integración de los órganos de dirección de la Agencia Nacional de Materiales Controlados las personas que hayan desarrollado, en los tres (3) años anteriores a asumir su cargo, actividades lucrativas o comerciales con materiales controlados o hubieren ejercido representación o realizado gestiones en beneficio del sector empresarial responsable por las mismas;
- d) Quienes hayan integrado los órganos de dirección de la Agencia Nacional de Materiales Controlados quedan inhabilitados por un período de tres (3) años desde su alejamiento del cargo para el desarrollo de las actividades referidas en el inciso precedente.

El incumplimiento de alguna de las disposiciones enumeradas precedentemente será causa de exoneración, sin perjuicio de las acciones penales administrativas o civiles que pudieran corresponder.

⁵¹ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_institucional_2023-2025.pdf

⁵² La creación de ambas instancias colegiadas está prevista en la Ley N° 26.216. Norma disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124097/texact.htm>

⁵³ Reconocido en la CADH (artículo 23), la Carta Democrática Interamericana (artículo 6) y, específicamente en lo vinculado a las armas de fuego, en el Tratado sobre el Comercio de Armas (preámbulo) y en el Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (apartado II.20).

contempla la participación de representantes de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, centros académicos o expertos con reconocida trayectoria y experiencia en el tema.

Por lo demás, el Comité y el Consejo también deben colaborar en la elaboración del Plan Estratégico de la Agencia Nacional de Materiales Controlados y del Plan de Acción de Prevención de la Violencia Armada que la ley de creación de la ANMaC obliga al organismo a realizar. Sin embargo, pasaron 15 años sin que el Comité y el Consejo Consultivo fueran puestos en práctica. Recién en 2022 se reglamentó su funcionamiento⁵⁴, luego de lo cual se realizó un anuncio público sobre su puesta en marcha⁵⁵.

C. 2. Políticas de prevención: el plan de desarme

Tras el reclamo de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática⁵⁶, en 2006 el Congreso Nacional sancionó la ley n° 26.216⁵⁷ que, en el marco de una declaración de emergencia nacional sobre la situación de las armas de fuego, creó el “Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas De Fuego”, con los siguientes objetivos prioritarios:

- La disminución del uso y proliferación de armas de fuego en la sociedad civil.
- La reducción de accidentes, hechos de violencia y delitos ocasionados por el acceso y uso de armas de fuego.
- La sensibilización y concientización de la sociedad civil acerca de los riesgos que representa la presencia de un arma de fuego.
- La promoción de una cultura de la no violencia y de la resolución pacífica de los conflictos.
- El control y reducción de la conflictividad con el uso de armas de fuego.
- La incidencia y reducción del circulante de armas de fuego en mercados ilegales.

Esta política habilita la entrega voluntaria y anónima de armas de fuego y municiones al Estado en puestos de recepción donde las armas son inmediatamente inutilizadas, para luego ser destruidas. Como incentivo, el Programa prevé una amnistía del delito de tenencia ilegal a quienes entregaran sus armas. La ley estableció un plazo de 180 días, prorrogables por igual término, que en los hechos se terminaría prorrogando casi sin interrupciones hasta la actualidad.

Desde su creación, el Programa contó con el apoyo e impulso de la sociedad civil. Durante sus 15 años de vigencia, logró la entrega voluntaria de 209.014 armas de fuego y 2.106.558 municiones⁵⁸. El número de armas equivale, prácticamente, al total de usuarios de armas de fuego registrados actualmente en la ANMaC con su licencia en regla.

El Programa recibió el premio Política del Futuro 2013⁵⁹ que otorga Naciones Unidas a través de la Oficina de Asuntos de Desarme (UNODA), el Consejo Mundial del Futuro y la Unión Interparlamentaria. Se trata de una distinción que celebra las soluciones políticas innovadoras para el desarme.

Así y todo, los resultados concretos del Programa se han ido reduciendo con el paso del tiempo. Mientras que en los primeros años de vigencia se recibían 120 armas por día, ese promedio luego se redujo a la mitad.

⁵⁴ Mediante la Resolución MJyDH N° 370/22.

⁵⁵ “Puesta en funcionamiento del Comité de Coordinación y el Consejo Consultivo de las Políticas de Control de Armas de Fuego”, 5 de octubre de 2022, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/puesta-en-funcionamiento-del-comite-de-coordinacion-y-el-consejo-consultivo-de-las>

⁵⁶ Ver: Red Argentina para el desarme, *Desarme: 15 años de una política pública impulsada por la sociedad civil*, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/11/desarme_voluntario_en_argentina.2.pdf

⁵⁷ Norma disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/124097/norma.htm>

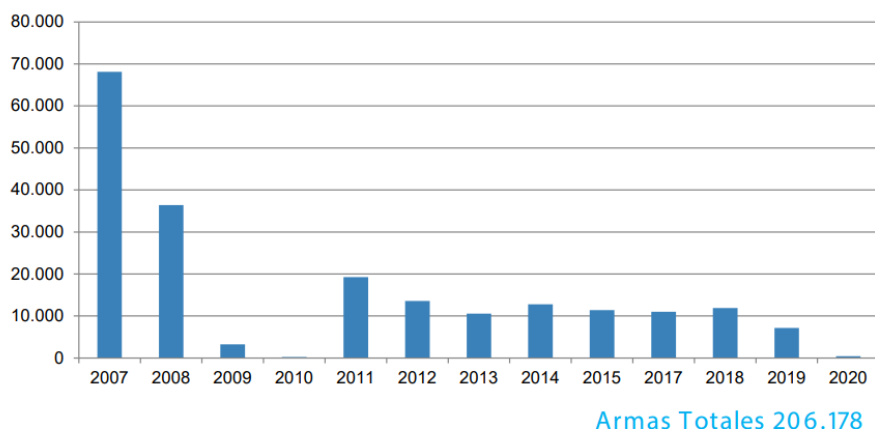
⁵⁸ ANMaC, *Datos del desarme voluntario*, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/anmac/datos-del-desarme-voluntario>

⁵⁹ World Future Council, *Las mejores políticas de desarme del mundo*, disponible en: https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2016/01/WFC_2013_Future_Policy_Award_Es.pdf

Gráficos 3 y 4: Armas de fuego y municiones recibidas en el marco del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego

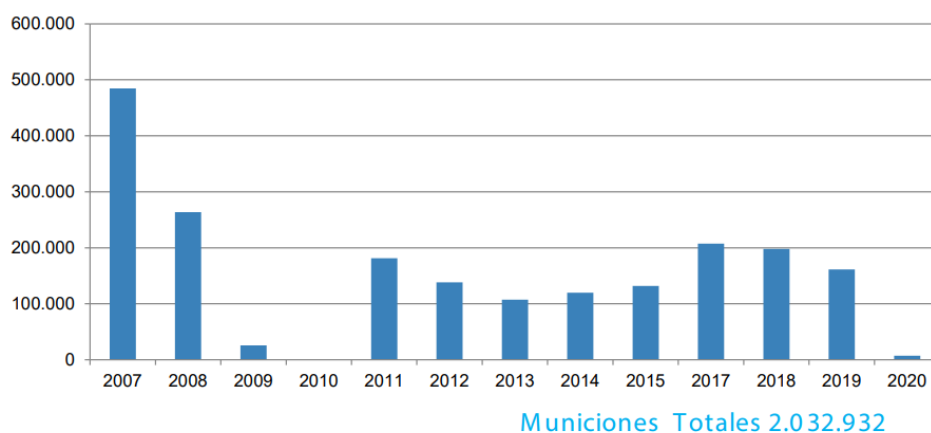
Recepción de Armas de Fuego

Detalle del total recibido por Año desde 2007 a 2020



Recepción de Municiones

Detalle del total recibido por Año desde 2007 a 2020



Fuente: ANMaC⁶⁰

Si bien la información pública disponible impide hacer un análisis de la evolución del presupuesto destinado a esta política pública, es posible pensar que ese factor, sumado a una menor participación de la sociedad civil, podría explicar en parte la merma en la cantidad de armas de fuego recibidas.

C. 3. Políticas de control del mercado de armas

Las políticas de control del mercado legal de armas de fuego abarcan centralmente las tareas de registro y fiscalización de los/as usuarios/as individuales y colectivos (incluyendo los actores que forman parte del mercado de armas, tanto en su dimensión de fabricación como de comercialización a nivel interno y externo).

Tal como se mencionó en el apartado III. a), una de las principales características de la política de control de armas de fuego del Estado argentino es la restricción del acceso ciudadano, que está sujeto a criterios

⁶⁰

Al respecto, ver: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/evolucion_historica_del_programa_de_entrega_voluntaria_de_armas_de_fuego_2007-2020.pdf

normativos y controles públicos. Las personas individuales que pretendan acceder a un arma de fuego deben cumplir una serie de requisitos normativos: ser mayor de 21 años, aprobar un examen psicofísico, declarar un domicilio de guarda de armas, certificar la inexistencia de antecedentes penales, aprobar un examen de idoneidad en el uso de armas y presentar “medios de vida lícitos”⁶¹.

Los/as usuarios/as individuales que obtengan esa autorización -que tendrá una validez máxima de 5 años- deben solicitar, además, un permiso específico para cada arma que desee adquirir. Esa autorización, conocida como “tenencia”, permite transportar el arma descargada y separada de sus municiones y usarla, por ejemplo, para actividades de caza o tiro. Esa autorización no habilita a transportar armas de fuego cargadas y en condiciones de uso en lugares públicos. Para obtener ese permiso, cuyo otorgamiento es de carácter restrictivo, se debe solicitar la autorización para la “portación” del arma de fuego en cuestión, lo cual requiere acreditar razones de seguridad y defensa.

Cualquier acceso o posesión de un arma de fuego por parte de civiles que incumpla con estos requisitos, implica un delito⁶². Como se observa, la normativa argentina entiende al acceso de la ciudadanía a las armas de fuego como una excepción y no como un derecho, a diferencia de lo que sucede en otros países. Esta limitación parte de la comprensión de que la circulación de armas de fuego constituye un factor de riesgo. Por eso, la ANMaC tiene el objetivo de “reducir el circulante de armas en la sociedad civil y prevenir los efectos de la violencia armada”⁶³.

Además, otro punto que debe destacarse de las políticas de control de armas de fuego es la necesidad de controlar las **instancias de producción y de comercialización**. Una de las características de este mercado es que, a diferencia de otros, la mayoría de las armas de fuego son fabricadas en un entorno de legalidad, dadas las dificultades prácticas de establecer “fábricas ilegales”. Esto significa que un efectivo control sobre el mercado legal tiene la potencialidad de incidir en una reducción del mercado ilegal, debido a la disminución de los “desvíos”. Por eso es que la ANMaC tiene el deber de “controlar y fiscalizar toda actividad vinculada a la fabricación, comercialización, adquisición, transferencia, traslado, tenencia, portación, uso, entrega, resguardo, destrucción, introducción, salida, importación, tránsito, exportación, secuestros, incautaciones y decomisos; realizada con armas de fuego, municiones, pólvoras, explosivos y afines, materiales de usos especiales, y otros materiales controlados, sus usuarios, las instalaciones fabriles, de almacenamiento, guarda y comercialización; conforme las clasificaciones de materiales controlados vigentes, dentro del territorio nacional”⁶⁴.

Sin embargo, estas tareas requieren contar con un presupuesto suficiente. Como se dijo, la estructura de la ANMaC incumple con los requisitos legales respecto a la forma de contratación de su personal. Esto se traduce, en la práctica, en un incumplimiento de las propias metas establecidas por la agencia en aspectos tales como la cantidad de inspecciones realizadas a Usuarios Comerciales y Colectivos de armas de fuego en los últimos 3 años⁶⁵. Según la agencia, “para el alcance de las mismas independientemente de la adecuación de dichas metas, a la realidad actual de la Agencia, se sostiene que el presupuesto destinado a la ANMaC debe ser ampliado y acorde a la relevancia y alcance esperados por el organismo y a los objetivos estratégicos impulsados”⁶⁶.

C. 4. Políticas específicas de prevención de la violencia de género con armas de fuego

Las violencias por motivos 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

⁶¹ ANMaC, *Solicitar la credencial de Legítimo Usuario Individual de Armas de Fuego (CLUSE)*, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/solicitar-la-credencial-de-legitimo-usuario-individual-de-armas-de-fuego-cluse>

⁶² Código Penal de la Nación, artículo 189 bis.

⁶³ Ley 27.192, artículo 4.

⁶⁴ Ley 27.192, artículo 5.

⁶⁵ ANMaC, *Plan estratégico institucional 2023-2025*, p. 13, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_institucional_2023-2025.pdf

⁶⁶ *Ibidem*.

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 consecuencias⁶⁷.

Como se ha dicho, el Estado ha dado grandes pasos en los últimos años en materia de producción de información sobre la incidencia de las armas de fuego sobre las violencias de género. 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:** el Estado Argentino implementó un Sistema de Control Ciudadano que, en los hechos, ha demostrado su ineficacia⁶⁸. Las experiencias de otros países, así como de diversas iniciativas legislativas en nuestro país, permiten identificar diversas medidas que podrían receptor los Estados en pos de mejorar la política de restricción. Entre ellas, se destacan la posibilidad de rechazar la solicitud de cualquier persona que haya sido denunciada por violencia de género (y no sólo de las personas con antecedentes penales, ya que en muchos casos las violencias de género no son denunciadas o no reciben una condena en los tiempos necesarios para la prevención). En ese sentido, la ANMaC cuenta con la facultad de establecer “trabas registrales” (es decir, prohibiciones de autorización) a personas denunciadas. Sin embargo, a los fines de asegurar una mayor efectividad de estos mecanismos preventivos debe implementarse 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, como sucede en otros países del mundo.
2. **Limitar los usos de armas de fuego, controlando a quiénes, cómo y en qué condiciones se habilita su uso:** 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 ANMAC⁶⁹ que establecen requisitos para la guarda del arma, no hay inspecciones previas para la aprobación de esos espacios, ni fiscalizaciones, ni tampoco sanciones efectivas 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, podría exigirse 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.
3. **Intervenir ante situaciones de violencia por motivos de género, con el fin de prevenir los efectos que las armas tienen en estos casos:** desde el 2009, la Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres faculta a la justicia a ordenar la incautación o prohibición de compra o tenencia de armas de

⁶⁷ Convención de Belém Do Pará (artículo 7.e); Sentencia CASO GONZÁLEZ Y OTRAS (“CAMPO ALGODONERO”) de la Corte IDH (2009); Tratado sobre el Comercio de Armas (artículo 7.4); A/RES/69/61 y A/RES/71/56 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ver un resumen del marco internacional sobre armas de fuego y violencias de género en: INECIP (2019), *Cuando el macho dispara*, disponible en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/2020/11/Cuando-el-macho-dispara.pdf>

⁶⁸ 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” (Resolución ANMaC 9/16, art.3). 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 ese momento ningún proceso de oposición en el marco del Sistema de Control Ciudadano.

⁶⁹ Resolución ANMaC 119/2018.

fuego ante una denuncia por violencia de género. Pero esa herramienta casi nunca es utilizada en la práctica. De las 21 medidas de protección previstas en la normativa, la prohibición de compra de armas de fuego al agresor es la menos utilizada de todas y la incautación está entre las cinco medidas menos utilizadas⁷⁰. En el 63% de los casos en donde la justicia identificó la presencia de un arma de fuego, no ordenó la incautación. Esta inacción del Estado no sólo aumenta el riesgo de femicidio en esos casos. Además, disuade a muchas víctimas de formular denuncias, por el temor a que su agresor siga teniendo un arma a su disposición. En octubre de 2022, la ANMaC dictó la Resolución 157/2022⁷¹ que busca, entre otras cosas, que las personas denunciadas por violencia de género y familiar no puedan acceder a armas de fuego o incautarles las que tuvieran en su poder.

C. 5. Políticas de criminalización del mercado ilegal de armas

Por último, se encuentra la política de criminalización del mercado ilegal. El principal responsable de desarrollar esta tarea en Argentina es el Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPFN), que tiene a su cargo el diseño de las políticas de persecución penal de los delitos federales⁷², como lo son aquellos vinculados a la fabricación y comercialización ilegal de armas de fuego⁷³. Desde el 2005, existe en el MPFN una unidad fiscal especializada en los delitos vinculados con armas de fuego (originalmente “UFI-RENAR”, actualmente “UFIARM”)⁷⁴. Esta fue la primera fiscalía temática especializada en esa materia de toda América Latina.

La existencia de una unidad especializada es fundamental dado que se trata de un fenómeno criminal complejo, con estructura de mercado, cuya efectiva investigación y sanción requiere del relevamiento, entrecruzamiento y análisis criminal de grandes volúmenes de información, así como también la articulación de distintos organismos (internos y externos al MPFN).

Sin embargo, esta última política es la más desatendida en nuestro país. No existen estudios específicos que hayan evaluado su funcionamiento ni sus resultados. Tampoco se ha desarrollado material que permita replicar sus experiencias en otros países de la región. Ni el MPFN ni la UFIARM han publicado planes de persecución penal de este fenómeno criminal, protocolos o manuales de investigación de los delitos vinculados. Tampoco se conoce información estadística que permita evaluar su desempeño.

Por lo tanto, pese a contar con herramientas institucionales únicas en la región, existe una vacancia en la identificación de buenas prácticas y desafíos en la política pública de persecución penal del mercado criminal de fabricación, comercialización y tráfico ideal de armas de fuego.

Además, debe destacarse que Argentina cuenta con una ley que regula específicamente el control, depósito y destrucción de las armas de fuego incautadas y secuestradas⁷⁵, y con un Banco Nacional de Materiales Controlados que centraliza y busca garantizar la seguridad de las armas recibidas por la ANMaC, ya sea por parte de los Poderes Judiciales, como del plan de desarme.

⁷⁰ Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Informe sobre Denuncias reiteradas de mujeres a sus parejas o exparejas (2008-2020)*, disponible en:

<https://www.ovd.gov.ar/ovd/archivos/ver?data=6764>

⁷¹ Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/273662/20221014>

⁷² Ley 27.148, artículo 3.

⁷³ Código Procesal Penal de la Nación (Ley N° 23.984), artículo 33, inciso e; y Ley de Organización y Competencia de la Justicia Federal y Nacional Penal, Ley 27.146, artículo 11, inciso e; en relación con los delitos tipificados en el artículo 189 bis del Código Penal de la Nación.

⁷⁴ <https://www.mpf.gob.ar/ufirenar/>

⁷⁵ Ley 25.938. Norma disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/99933/norma.htm>

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Litvachky', with a long horizontal stroke underneath.

Paula Litvachky
Directora Ejecutiva
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Romano', written in a cursive style.

Aldana Romano
Directora Ejecutiva
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)