



Prevención de la violencia contra las mujeres a través del control de armas en América Latina y el Caribe

Recomendaciones durante la crisis de COVID-19

Septiembre 2020

INTRODUCCIÓN

Según la Organización Panamericana de la Salud, la violencia contra las mujeres (VCM) afecta a una de cada tres mujeres a lo largo de su vida.¹ Este tipo de violencia resultó en al menos 3,800 víctimas de feminicidios² en el año 2018 en América Latina y el Caribe,³ región considerada como una de las más peligrosas del mundo para las mujeres. Catorce (14) de los 25 países con las mayores tasas de feminicidios en el mundo se encuentran en esta región.⁴ ONU Mujeres advierte que las medidas de prevención y de mitigación de la propagación de COVID-19, tales como la cuarentena, el aislamiento o distanciamiento social, y las restricciones de movilidad impuestas, han exacerbado la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes que

ocurre en los hogares⁵ debido a que muchas de ellas se han visto forzadas a permanecer confinadas largos periodos de tiempo junto a sus agresores.

La violencia contra las mujeres que ocurre en la esfera privada es ejercida por parejas íntimas, exparejas y otros miembros de la familia o personas que viven con ellas. La presencia de las armas de fuego en el hogar aumenta los riesgos de la VCM y su letalidad, ya que estas no sólo pueden ser el medio de comisión de un feminicidio - es decir el homicidio de una mujer por razones de género - sino también son facilitadoras de otros tipos de violencia de género: física, psicológica y/o sexual. Sin embargo, a pesar de que las armas de fuego pueden utilizarse para amenazar, intimidar y coaccionar, no suele haber suficiente información

¹ PAHO (2019) Intimate partner violence in the Americas: a systematic review and reanalysis of national prevalence estimates.

² ONU Mujeres define el femicidio como “asesinato por motivos de género, una causa primordial de muerte entre las mujeres de algunos países”. ONU Mujeres (2013). Informe Anual 2012–2013. <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/6/unwomen-annualreport2012-2013-es.pdf?la=es&vs=1835>

³ Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL

<https://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio>.

⁴ ONU Mujeres (2019). Iniciativa Spotlight. <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/12/spotlight>

⁵ ONU Mujeres (2020): Prevención de la violencia contra las mujeres frente a covid-19 en América Latina y el Caribe, BRIEF v 1.1. 23.04.2020.

al respecto. De hecho, a menudo se ignora que las armas de fuego, incluso las de propiedad legal, facilitan la VCM lo que hace que las investigaciones y respuestas policiales se enfrenten a desafíos que no siempre son visibles y de los cuales hay pocos registros.

Si bien las víctimas de la violencia armada⁶ son mayoritariamente hombres, y estas muertes se dan en contextos de crimen organizado, delincuencia común y violencia interpersonal, la violencia armada contra las mujeres no solo se presenta en el ámbito público, sino también en el privado. Algunos países de América Latina y el Caribe aparecen entre los países con las tasas más altas de muertes violentas de mujeres a nivel mundial, siendo el arma de fuego en muchos casos el objeto usado en la comisión del asesinato.

El control de armas constituye entonces un factor clave a la hora de prevenir y reducir la violencia contra las mujeres, por lo que resulta necesario impulsar el debate sobre la violencia por razones de género y su vinculación con las medidas de control de armas. En ese sentido, es fundamental el cruce normativo entre aquellas normas que regulan y controlan la tenencia y porte de armas de fuego con aquellas que buscan prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como la coordinación y comunicación entre las autoridades con responsabilidades en ambos asuntos.

Desde hace varios años, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC) viene impulsando el debate sobre la violencia por razones de género y su vinculación con las medidas de control de armas. En particular, UNLIREC se ha dedicado a revisar las normativas de prevención de la violencia contra la mujer y las de control de

armas de fuego de uso civil en los países de la región.

Este análisis normativo permite afirmar que varios países cuentan con un marco jurídico nacional que vincula la regulación de armas de fuego de uso civil con algunos criterios de género lo cual facilita abordar el impacto que supone la tenencia y el porte de armas de fuego en la violencia contra las mujeres.

La crisis sanitaria generada por el COVID-19 y el incremento de casos de VCM y su consecuente visibilización, refuerza la necesidad de establecer vínculos entre el control de armas de fuego y las distintas medidas que se están tomando para atender la violencia contra las mujeres durante la pandemia.

En este contexto específico, UNLIREC ha realizado una investigación sobre las distintas medidas que los Estados de la región han estado tomando para responder al incremento de la VCM durante el confinamiento social en medio de la crisis sanitaria. Para este esfuerzo se han consultado fuentes abiertas como noticias de medios de comunicación, páginas oficiales de ministerios, así como decretos y leyes promulgadas en los últimos meses sobre el tema en cuestión.

De manera preliminar se puede concluir que, con algunas excepciones, la mayoría de las medidas destinadas a combatir la violencia contra las mujeres durante la crisis de COVID-19 no incluyen de manera explícita el vínculo directo con el control de armas. En ese contexto, UNLIREC pone a disposición de los Estados de la región el presente documento con el objetivo de dar a conocer una serie de recomendaciones para atender y prevenir la violencia contra las mujeres durante la crisis del COVID-19 desde el enfoque del control de armas de fuego.

⁶ Por violencia armada se entiende *el uso intencionado de la fuerza física mediante las armas, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona, un grupo, una comunidad o un Estado, que causa pérdidas, lesiones, muerte y/o perjuicios psicosociales a una o más personas y puede menoscabar la seguridad y los logros y las perspectivas de desarrollo de una*

comunidad, un país o una región. Ver: Naciones Unidas (2009). Promoción del desarrollo mediante la reducción y la prevención de la violencia armada –Informe del Secretario General en el marco de la 64° periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas (A/64/228). Pág. 4.

VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y CONTROL DE ARMAS EN TIEMPOS DE COVID-19

Según fuentes oficiales de países de América Latina y el Caribe, la violencia contra las mujeres se ha intensificado durante el estado de emergencia en respuesta a la pandemia de coronavirus, lo cual ha incluido confinamiento, aislamiento social y toques de queda, entre algunas de las medidas que se han tomado.

Los reportes sobre violencia doméstica y violencia contra las mujeres han aumentado hasta un 60 - 70% en varios países. Meses después de que se impusieron estas medidas que restringen la libertad de movimiento, la investigación realizada por UNLIREC ha observado que en la mayoría de los Estados de la región se ha presentado un aumento de:

- 
- ▲ denuncias de violencia doméstica a través de llamadas a las líneas de emergencia y a través de redes sociales
 - ▲ denuncias de violación y abuso sexual a mujeres, niñas y adolescentes
 - ▲ solicitud de admisión en albergues y lugares de acogida
 - ▲ feminicidios e intentos de feminicidios (con un alto porcentaje cometido dentro de la vivienda y por parejas o exparejas con denuncias previas de violencia)
 - ▲ mujeres desaparecidas durante el estado de emergencia
 - ▲ actos flagrantes de violencia contra las mujeres

Como se ha indicado anteriormente, en contextos de violencia intrafamiliar, la sola presencia de un arma en el hogar hace que las mujeres estén expuestas a un riesgo elevado de muerte y que la violencia doméstica se perpetúe.

Lamentablemente, existe poca información sobre la presencia de armas de fuego en la comisión de este tipo de actos de violencia, especialmente durante la crisis del COVID-19; si los feminicidios se cometieron con armas de fuego o no; o si otros actos de violencia se facilitaron con armas. La presencia de armas de fuego en un ámbito doméstico no es solo un factor de riesgo letal para las mujeres, niñas y adolescentes, sino que juega un rol determinante en otros delitos u otras formas de violencia como intimidación, coerción y amenazas.

Las Naciones Unidas han puesto a disposición de los Estados el Compendio Modular para la Implementación del Control de Armas Pequeñas (MOSAIC, por sus siglas en inglés), el cual consiste en un conjunto de lineamientos de orientación práctica y voluntaria sobre el control de armas durante todo su ciclo de vida. En vista del vínculo entre las armas de fuego y la violencia contra las mujeres, diversos módulos de MOSAIC resultan útiles a la hora de desarrollar medidas para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres.⁷

UNLIREC ha observado que en las diferentes medidas que los Estados de la región han tomado para responder a la violencia contra la mujer durante la pandemia, no se ha considerado como elemento de análisis la presencia de armas de fuego. Por otro lado, gran parte de las medidas extraordinarias sobre control de armas que se han implementado en los primeros meses de la crisis sanitaria, no han incorporado un enfoque de género para prevenir y reducir la violencia contra las mujeres.

⁷ Algunos de estos módulos son: Regulación nacional sobre el acceso civil a armas pequeñas y ligeras (03.30); Mecanismos de coordinación nacional sobre control de armas pequeñas y ligeras (03.40); Diseño e implementación de Planes Nacionales de Acción (04.10); Diseño e implementación de programas de

seguridad comunitaria (04.20); Sensibilización (04.30); Realización de encuestas sobre armas pequeñas y ligeras (05.10); y Mujeres, hombres y el aspecto de género de las armas pequeñas y ligeras (06.10). Para mayor información ver: <https://www.un.org/disarmament/convarms/mosaic/>

A continuación, se presentan varias de las respuestas que los países de América Latina y el Caribe han tomado a nivel nacional y local, las cuales se complementan con recomendaciones concretas para incluir el control de armas como uno de los componentes claves en las políticas públicas para prevenir y reducir la violencia contra las mujeres de manera integral.

Asimismo, se presentan algunas de las medidas de control de armas que se han tomado durante la crisis sanitaria, las cuales podrían incorporar un enfoque de género para prevenir la violencia contra las mujeres.

Las siguientes recomendaciones están basadas en lineamientos internacionales como MOSAIC y buenas prácticas reconocidas.

Recomendaciones para integrar medidas de control de armas en las respuestas para prevenir y reducir la violencia contra las mujeres durante la crisis de COVID-19

	Medidas para atender, prevenir y reducir la violencia contra las mujeres	Recomendaciones para integrar el control de armas
Información estadística	Registros de violencia contra la mujer (feminicidios, violencia sexual, violencia física y psicológica, entre otros).	<p>Registrar datos desagregados por sexo y otras variables (edad, ubicación, etc.) e incluir el medio de comisión del delito.</p> <p>Compartir información y consensuar datos oficiales entre las distintas instituciones con responsabilidades en el tema (Policía, Ministerio Público, Instituciones Forenses).</p> <p>Si el medio de comisión del delito es un arma de fuego, verificar la legalidad de esta e informar al organismo responsable del control de armas de uso civil para tomar las acciones correspondientes.</p>
Servicios de atención y equipos de emergencia	<p>Fortalecimiento de líneas directas de emergencia (Policía, Fiscalía, Oficinas de Derechos Humanos) y de atención a víctimas para recibir y atender denuncias y brindar asesoría e información.</p> <p>Creación de plataformas y canales de comunicación a través de WhatsApp (conversaciones encriptadas y silenciosas), correos electrónicos, chats y aplicaciones (con botón de pánico y mensajes de auxilio a contactos de emergencia con ubicación de la víctima) para denunciar actos de violencia contra las mujeres.</p> <p>Habilitación de farmacias, tiendas de víveres, supermercados, estaciones de servicio donde mujeres pueden denunciar actos de violencia en el hogar, incluso con códigos específicos para no ser descubiertas.</p> <p>Equipos de emergencia itinerantes que toman denuncias en hogares en regiones aisladas o donde los servicios básicos son escasos y hay poca cobertura de Internet.</p>	<p>Incluir en los procedimientos de atención de denuncias y evaluación de riesgos protocolos que registren la presencia de armas de fuego en el hogar y si estas están siendo usadas para violentar a las denunciantes.</p> <p>Incorporar en los registros de denuncia cualquier otra información relevante relacionada como número y tipos de armas en el hogar; presencia y cantidades de municiones y componentes del arma; permiso de porte o tenencia del arma; si el arma de fuego corresponde a un arma reglamentaria (policías, militares, guardias de seguridad privada).</p> <p>Canalizar la información con los organismos correspondientes para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ suspender o revocar licencias de armas; ▪ inhabilitar la solicitud de permisos de porte y tenencia de armas; ▪ incautar o decomisar las armas y sus municiones

Recomendaciones para integrar medidas de control de armas en las respuestas para prevenir y reducir la violencia contra las mujeres durante la crisis de COVID-19

	Medidas para atender, prevenir y reducir la violencia contra las mujeres	Recomendaciones para integrar el control de armas
Intervención policial	<p>Elaboración de protocolos de actuación dirigidos a policías para intervenir en los casos de violencia contra las mujeres en el contexto de confinamiento por el COVID-19.</p>	<p>Incluir en los formularios de denuncia y atención en casos de VCM, información sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Si el agresor posee armas de fuego y en qué lugar se encuentran. ▪ Si el agresor utilizó armas para ejercer la violencia. ▪ Si la violencia se intensificó durante el aislamiento. ▪ Si se solicita como medida el decomiso o incautación de las armas de fuego y sus municiones, la suspensión de licencias y la inhabilitación para solicitar nuevos permisos para adquirir o portar armas. <p>Incluir lineamientos específicos para tomar acciones especiales para agresores que poseen armas reglamentarias para el ejercicio de sus funciones laborales ya que estas (las armas) pertenecen a su institución o empresa.</p> <p>Contemplar supuestos de restricción de tenencia y porte de armas reglamentarias para efectivos de las fuerzas de seguridad o agentes de seguridad privada con denuncias por violencia doméstica y violencia de género.</p>
Intervención de la justicia	<p>Creación de guías y lineamientos para fiscales con medidas urgentes sugeridas para casos de violencia contra la mujer.</p> <p>Extensión automática y renovación de medidas de protección como órdenes de alejamiento.</p> <p>Solicitud a jueces para agilizar la adopción de medidas cautelares ante actos de violencia doméstica.</p> <p>Habilitación de formas de celebrar audiencias o trámites judiciales de manera no presencial, incluyendo el dictado de sentencia para no paralizar los procesos.</p>	<p>Contemplar la suspensión o revocación de licencias de armas de fuego, así como la incautación o decomiso de las armas que estuvieren en poder del agresor.</p> <p>Establecer la prohibición de solicitud de licencias de porte y tenencia de armas a agresores.</p>

Recomendaciones para integrar medidas de control de armas en las respuestas para prevenir y reducir la violencia contra las mujeres durante la crisis de COVID-19

	Medidas para atender, prevenir y reducir la violencia contra las mujeres	Recomendaciones para integrar el control de armas
Coordinación interinstitucional	<p>Establecimiento de rutas críticas en materia de atención a mujeres en situación de violencia⁸ para distintos sectores e instancias como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Institutos o secretarías de las mujeres e instancias municipales de las mujeres ▪ Secretarías de seguridad pública/ciudadana ▪ Policía municipal ▪ Centros de emergencia, comisiones de atención a víctimas ▪ Comisarías de familia ▪ Fiscalías o procuradurías generales de justicia ▪ Servicios de salud ▪ Centro/albergues de acogida ▪ Brigadas de rescate que acuden a hogares y trasladan mujeres en riesgo. 	<p>Asegurar la coordinación eficiente entre las distintas instancias que brindan servicios de atención a mujeres víctimas de violencia y estandarizar los procedimientos implementados por parte del personal de cada institución respecto a la presencia y registro de armas de fuego.</p> <p>Incluir en el primer contacto, entrevistas iniciales y/o cuestionarios o consultas sobre la presencia de armas en el hogar, incluso aunque esta no haya sido el método de comisión de la violencia que se denuncia.</p> <p>Evaluar/detectar el riesgo que supone el arma en el hogar o si esta se ha usado para violentar, aunque no se haya formalmente denunciado.</p> <p>Canalizar la información a las instancias competentes para fines de registro y toma acciones.</p> <p>Mediante el seguimiento del caso asegurarse de que se hayan tomado las medidas correctas con respecto al arma de fuego para evitar revictimización o desenlaces fatales.</p>
Campañas de concientización	<p>Lanzamiento y realización de campañas de sensibilización en línea para alentar las denuncias de maltrato y violencia contra las mujeres.</p> <p>Fortalecimiento y acompañamiento de las organizaciones de la sociedad civil que ofrecen asesorías y capacitaciones en temas de prevención y atención a la violencia contra las mujeres.</p>	<p>Concientizar y difundir información sobre los impactos (físicos y psicológicos) que tienen las armas de fuego en contextos de violencia doméstica.</p> <p>Hacer incidencia y velar por que se incluyan las medidas de control de armas en las iniciativas y respuestas para hacer frente a la violencia contra las mujeres durante la pandemia.</p>

⁸ Para mayor información consultar: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC (2019): Rutas Críticas en Materia de Atención a Mujeres en Situación de Violencia en México.
https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/Mexico/Rutas_Criticas_en_materia_de_atencion_a_mujeres_en_situacion_de_violencia_en_Mexico_VF.pdf

Recomendaciones para integrar perspectivas de género en las medidas extraordinarias de control de armas durante la crisis de COVID-19

	Medidas de control de armas tomadas durante la pandemia	Recomendaciones para integrar la perspectiva de género con miras a prevenir la violencia contra las mujeres
Permiso de tenencia y portación de armas	<p>Prórroga de vencimientos de licencias, habilitaciones, inscripciones y permisos de armas de fuego para civiles y guardias de seguridad privada durante la crisis sanitaria.</p> <p>Restricción del permiso de porte de armas a prestadores de servicios de seguridad, transporte de distribución de alimentos, valores, carga y otros servicios que estén contemplados como necesarios para atender la crisis.</p>	<p>Cruzar datos con las instituciones que llevan los registros de perpetradores de violencia doméstica y violencia contra la mujer para suspender la prórroga de vencimientos y suspender/cancelar licencias.</p> <p>Revisar si la prórroga automática de vencimientos de licencias permite la compra de municiones a los titulares de licencias.</p> <p>En caso de servicios considerados esenciales durante la pandemia, asegurar que los portadores de armas puedan dejar el arma reglamentaria en lugares de almacenamiento seguro en las empresas/organizaciones a las que pertenecen.</p> <p>Restringir el porte de armas para que este se produzca únicamente durante las horas de servicio o jornada laboral y se evite trasladar las armas a los domicilios.</p>
Solicitudes de tenencia	<p>Restricción de solicitud de inscripción y compra de armas nuevas a particulares.</p>	<p>Considerar como motivos de denegación de licencia no solo la inexistencia de antecedentes por violencia de género, sino incluir una evaluación del candidato que permita a la autoridad competente perfilar el riesgo de comportamientos violentos.</p> <p>Consultar registros de agresores y denuncias con información actualizada y tener en cuenta que antecedentes policiales o quejas por comportamiento violento pueden no haber dado lugar a antecedentes penales u órdenes de alejamiento o protección.</p>

Como se puede desprender de este análisis y cruce de medidas sectoriales, es necesario generar mayor conciencia sobre los riesgos que implican las armas de fuego para las mujeres víctimas de violencia y aunar esfuerzos entre las distintas instituciones con competencias en la materia, sobre todo en el contexto actual en el que las medidas de distanciamiento social y restricciones a la movilidad para prevenir y mitigar la propagación del COVID-19, han exacerbado la violencia contra las mujeres y niñas.

UNLIREC alienta a las autoridades nacionales con responsabilidades en los ámbitos de control de armas, y de prevención y atención a la violencia contra las mujeres, así como a otros sectores relevantes (sector salud, órgano judicial, Ministerio Público) y a las organizaciones de la sociedad civil a reforzar los mecanismos y canales de comunicación y coordinación para agilizar los procesos para abordar la violencia contra las mujeres durante la crisis de COVID-19 e implementar procedimientos y protocolos que consideren la presencia e injerencia que tienen las armas de fuego en la facilitación de las distintas formas de violencia contra las mujeres.

Asimismo, se invita a los Estados a sostener las medidas para atender la violencia contra las mujeres que han probado ser eficaces, incluso después del aislamiento social, y a desarrollar e implementar políticas públicas en materia de violencia por motivos de género más allá de la emergencia sanitaria, incorporando el control de armas como eje de intervención.

Las recomendaciones aquí presentadas están en concordancia con las disposiciones contenidas en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

(Convención de Belém do Pará, 1994)⁹, la cual propone mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres para luchar contra el fenómeno de la violencia física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado.

Por otro lado, vincular las respuestas para atender la violencia contra las mujeres con las medidas de control de armas está en sintonía con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 5 (Igualdad de Género) y 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas) tienen como parte de sus metas eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado (5.2); reducir considerablemente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad (16.1); así como reducir las corrientes de armas ilícitas (16.4).¹⁰

Por último, implementar políticas de control de armas con enfoque de género responde al llamado de la Agenda de Desarme “Asegurar nuestro Futuro Común” lanzada en 2018 por el Secretario General de las Naciones Unidas António Guterres. La Agenda de Desarme llama a la participación plena y equitativa de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con el desarme, así como a la promoción de políticas de desarme sensibles al género.¹¹

UNLIREC anima a los Estados, agencias del Sistema de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad y otros socios a compartir las medidas y buenas prácticas que se estén implementando en los distintos países de la región con respecto a los temas aquí tratados. UNLIREC agradece el generoso apoyo del Gobierno de Canadá y de la Unión Europea que hizo posible esta investigación.

⁹ Para mayor información sobre la Convención de Belém do Pará y su Mecanismo de Seguimiento, ver: <https://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>

¹⁰ Para más información sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, consultar: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

¹¹ Para más información, consultar: *United Nations Secretary-General* (2018). *Securing our common future: an agenda for disarmament*. <https://www.un.org/disarmament/sg-agenda/es/>