



**IAEN**  
Universidad  
de posgrado  
del Estado

Escuela de  
**Seguridad  
y Defensa**

Boletín

ISSN 2737-646X | IAEN - N.º 5 | Julio de 2023

## Créditos

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales:  
Patricio Haro Ayerve

Decano de la Escuela de Seguridad y Defensa:  
Diego Pérez

Coordinación y edición:  
Carla Álvarez

Dirección editorial:  
Bolívar Lucio

Corrección de estilo:  
David Chocair

Diagramación y portada:  
Gabriel Cisneros

## Contenido

**Presentación**  
Diego Pérez

**Artículos**  
Introducción. A propósito de la liberalización del porte de armas en Ecuador  
Carla Álvarez

Armas de fuego: elementos para una discusión con enfoque de género  
Viviane Monteiro

La herencia negativa de Bolsonaro (2019-2022) a la próxima generación brasileña  
Bruno Langueni

Proliferación de las armas de fuego y su control. El caso de Guatemala  
Rosa de León-Escribano

Armas menos letales: el debate en Colombia  
Giselle Gómez

Gobernanza criminal y posesión ilegal de armas de fuego en subregión Andina  
Galo Cruz

Una propuesta de desarme... una propuesta de paz  
Entrevista a María Pía Devoto y a Gabriel Conte  
Gualdemar Jiménez

## Presentación

En la discusión sobre la seguridad en Ecuador se añadió un tema importante cuando el 1 de abril de 2023 el presidente Guillermo Lasso, mediante el decreto 707, autorizó “el porte de armas de uso civil para defensa personal a nivel nacional a aquellas personas naturales que cumplan los requisitos de conformidad con la Ley, el Reglamento a la Ley sobre Armas, Municiones y Explosivos” (Decreto n.º 707, 2023). Tal decisión se tomó en un contexto de incremento —sostenido desde 2018— de los indicadores de inseguridad, extrema violencia que se visibilizó en múltiples eventos, junto con una elevada presión política sobre el Gobierno por parte de los actores de oposición, lo que parecería que obligó al Ejecutivo a procurar algún vínculo con la agenda de ciertos actores legislativos.

En ese contexto, el contenido del decreto 707 se planteó como una acción estatal destinada a recuperar la iniciativa en cuanto a la seguridad, bajo la presunción de que permitiría reducir alguno de los indicadores. La promulgación de este instrumento provocó un despliegue institucional para regular y gestionar las responsabilidades vinculadas a la potencialidad del porte de armas, sobre todo a cargo de las Fuerzas Armadas, predominantemente (Loaiza, 2023), y con la necesidad de articular con otras instituciones. Más allá de los problemas directos que surgieron de la iniciativa, en un espacio de la sociedad esta decisión ha conducido a resaltar la necesidad de discutir sobre la pertinencia y eficiencia de esta decisión.

En ese primer nivel está la cuestión sustancial del Estado y sus responsabilidades. En términos clásicos, Hobbes (2004) señalaba una responsabilidad irrenunciable del Estado en cuanto a la seguridad para los ciudadanos. Al



trasladar esa reflexión a términos contemporáneos, no solo se ratifica tal posición, sino que en su falla se encuentra el centro del problema de la pérdida de estatalidad (Kaplan, 2003; Koliopoulos, 2019). Entonces, en el momento en que se debilitan las capacidades de respuesta estatal quedan vacíos que, a la par, suponen el crecimiento y fortalecimiento de otros actores que, por lo general, operan en procura de agendas individuales y que podrían poner en riesgo la continuidad del Estado (Börzel & Risse, 2015).

En la coyuntura ecuatoriana de 2023 se buscó presentar el porte de armas como una posible solución a la problemática de la falta de presencia del Estado, considerándolo el punto central en materia de seguridad, cuando, en realidad, parecería que su implementación supone trasladar y dispersar responsabilidades en un sistema en el que, además, las barreras de acceso a tal autorización podrían ser corrompibles. De todas maneras, la habilitación de esta posibilidad no ha supuesto un volcamiento masivo a procurar la adquisición de armas, como señala una reciente nota: “Hasta el momento ninguna

persona ha accedido u obtenido el permiso de porte de armas para defensa personal y tampoco hay nadie que esté en el proceso de capacitación para aprender a usar un arma de fuego” (*El Comercio*, 2023).

Los artículos presentados en este número de *Paralelo Cero* abordan diversas experiencias que evidencian que el desafío de la seguridad no encuentra solución en el aumento del número de armas en circulación, sino en el fortalecimiento de las capacidades estatales para el control, reafirmando el principio de que el monopolio de la violencia legítima debe residir, de manera exclusiva, en el Estado.

Por medio de esta contribución académica, la Escuela de Seguridad y Defensa del IAEN procura incentivar un debate necesario en la sociedad, fundamentado en la necesidad de analizar las consecuencias de mediano y largo plazo que derivan de habilitar la posibilidad de acceso a armas en una sociedad atravesada por grandes inequidades sociales, instituciones debilitadas y vacíos sustanciales en el liderazgo político, concentrado en la atención de la problemática coyuntural, sin reflexionar sobre las demandas estructurales.

Diego Pérez  
Decano de la Escuela de Seguridad y Defensa  
Instituto de Altos Estudios Nacionales



## Referencias bibliográficas

- Börzel, T., & Risse, T. (2015). Dysfunctional state institutions, trust, and governance in areas of limited statehood. *Regulation & Governance*. <https://doi.org/10.1111/rego.12100>
- Decreto Ejecutivo No. 707 de 2023 [Presidencia de la República]. *Decreto Ejecutivo No. 707*. 1 de abril de 2023. Registro Oficial No. 288.
- El Comercio* (2023, junio 16). Ninguna persona ha accedido al permiso de porte de armas, tras la autorización de Guillermo Lasso. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ninguna-persona-accedido-permiso-porte-armas.html>
- Hobbes, T. (2004). *Leviatán*. Ediciones Libertador.
- Kaplan, R. (2003). *Warrior Politics: Why Leadership Demands a Pagan Ethos* (Reprint edition). Vintage.
- Koliopoulos, C. (2019). *Historical Approaches to Security/Strategic Studies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.210>

## La herencia negativa de Bolsonaro (2019-2022) a la próxima generación brasileña

Bruno Langeani<sup>1</sup>

Gerente del Instituto Sou da Paz en São Paulo

### Introducción

No se trata de una cuestión de elección. Es imposible entender y enfrentar la violencia en Brasil sin considerar el tema de las armas de fuego. A escala mundial, el 54 % de los homicidios es perpetrado con este tipo de arma, en el continente americano la participación de las armas es de cerca del 75 % (Oficina de Naciones Unidas para el Crimen y el Delito [UNODC], 2019, pp. 77-78), mientras que en Brasil esta cifra alcanza el 68 % (Cerqueira, 2021, p. 95). Sumando todas las muertes (homicidios, decesos por intervención policial, suicidios, accidentes), este artefacto pone fin, de forma prematura, a la vida de cerca de 40 000 brasileños cada año.

Esta violencia, al igual que muchas otras en Brasil, afecta de manera desproporcionada a la población negra. Mientras que entre los hombres no negros el arma se utiliza en el 68 % de los casos, para los negros este porcentaje alcanza el 73 %. Entre las mujeres no negras, el arma representa el 42 %, mientras

que entre las mujeres negras llega al 52 % (Instituto Sou da Paz & Ford Foundation, 2021, p. 6). No se trata solo de violencia letal, el arma de fuego está presente en el asalto a la trabajadora doméstica en la parada de autobús mientras se dirige al trabajo de madrugada, impacta en la decisión de la universitaria que abandona sus estudios nocturnos por miedo a ser atacada en su regreso a casa. En los robos comunes, las armas de fuego se utilizan en el 56 % de los casos, mientras que en el robo de vehículos este porcentaje llega al 80 % (Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública [Crisp], 2013).

### El legado de Bolsonaro sobre la proliferación de armas en Brasil

En 2018, la candidatura de Jair Bolsonaro a la carrera presidencial puso la cuestión en el centro del debate y con su victoria en octubre el tema no ha dejado de estar presente. Esto se debe a que Bolsonaro no se cansa de hablar sobre las armas. Si le inquietan sobre el hambre, él habla de armas; si la pregunta

1 Licenciado en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo y Derecho por la Universidad Presbiteriana Mackenzie, magíster en Políticas Públicas por la Universidad de York (Reino Unido). Es gerente del Instituto Sou da Paz en São Paulo. Ha conducido la evaluación independiente del Programa Global de Armas de UNODC. Ha escrito "Arma de Fogo no Brasil: gatilho da violência". bl1154@york.ac.uk. Orcid: 0000-0003-4754-5510.

se refiere a la deforestación de la Amazonía o a la pandemia de covid-19, Bolsonaro encontrará la manera de hablar de armas. Si solo fuera un elemento discursivo sería menos perjudicial, pero el presidente ha promovido más de treinta actos normativos para dismantelar la política de control de armas y municiones en Brasil, facilitando la compra de un mayor número y armas de fuego más potentes. Al mismo tiempo, ha contribuido al dismantelamiento de estructuras que ayudan a las fuerzas de seguridad a supervisar y retirar armas de circulación.

Antes de hablar sobre lo que se ha dismantelado, es importante retroceder y comprender brevemente la historia del control de armas en el país. A principios de la década de 1980, se creó una resolución (Ministerio del Ejército de Brasil, 1980) para regular la adquisición y registro de armas para la población civil. Esta establecía un límite de hasta seis armas por persona. No se preveía una red nacional integrada: la información de los ciudadanos con armas quedaba en manos de las secretarías estatales. Para adquirir un arma era necesario ser mayor de 21 años, tener una profesión definida y presentar certificados de antecedentes penales y de conducta político-social adecuada.

En 1997, ya en el período democrático, la Ley 9.437 creó el Sistema Nacional de Armas (Sinarm). Administrado por la Policía Federal, el sistema pasó a concentrar todos los registros nacionales en una base de datos única. Quedaban excluidas de este sistema solo las armas

bajo el control del Ejército. La ley también introdujo nuevos requisitos para el porte de armas, como la comprobación de idoneidad, un comportamiento social productivo, necesidad efectiva, capacidad técnica y aptitud psicológica para el manejo de armas de fuego. Es gracias a esta ley que se creó el delito de porte y posesión ilegal de armas. En agosto del mismo año, estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo lanzaron la “Campaña de los Estudiantes por el Desarme - Sou da Paz”, apoyados por grupos de estudiantes y abogados, así como por personalidades del periodismo, la política y el arte. El 10 de diciembre de 1997, en el Día Internacional de los Derechos Humanos, se recolectaron 1721 armas con la campaña y se destruyeron en la Praça da Sé (Reportagem Local, 1997), en el centro de São Paulo. Dos años después, el movimiento se formalizó como el Instituto Sou da Paz. Otras organizaciones de la sociedad civil y grupos religiosos fueron fundamentales para incluir en la agenda del país la necesidad de un mayor control de las armas como una forma de contener la violencia.

Entre 2000 y 2003, el Instituto Sou da Paz y Viva Rio llevaron a cabo diversas campañas para mantener el tema en debate y movilizar apoyo. Con la elección de Luís Inácio Lula da Silva como presidente en 2003, el secretario nacional de Seguridad Pública, Luís Eduardo Soares, impulsó la discusión sobre la prohibición del comercio de armas. En julio de ese

año, el Congreso Nacional recibió un mensaje presidencial que solicitaba priorizar los proyectos de ley sobre el comercio y porte de armas de fuego. Tras una gran confrontación con la industria de armas y grupos armamentistas, y luego de su aprobación en el Congreso, se promulgó la política de control de armas más integral en la historia del país: la Ley n.º 10.826/2003.

Ya en aquel entonces, y en los cinco años transcurridos desde ese momento, las encuestas de opinión nacionales realizadas con representatividad y metodología científica indicaron que la mayoría de la población cree que más armas conllevan más violencia. En julio de 2019, el 66 % de los brasileños respondió a una encuesta del *Datafolha* que “la posesión de armas debe ser prohibida, ya que representa una amenaza para la vida de otras personas” (*Datafolha*, 2019).<sup>2</sup>

A partir de la llegada de Bolsonaro a la presidencia, esta estructura creada por la ley de 2003 se convirtió en objeto de un intenso ataque. Esta arremetida se desarrolló en tres frentes: primero, se facilitó el acceso a las armas y a la portación, eliminando requisitos de compra y modificando las reglas para el acceso de adolescentes a actividades con armas. En segundo lugar, el Gobierno aumentó, de forma sustancial, el número de armas y municiones que cada persona puede comprar, además de haber incrementado cuatro veces la potencia de las armas a las que los civiles pueden acceder (permitiendo que en algunos casos puedan tener armas iguales o más potentes que las de la propia Policía). Por último, estas medidas fueron acompañadas de una pérdida de capacidad de fiscalización, ya que los institutos destinados a mejorar la marcación y rastreabilidad de armas y

municiones fueron revocados, facilitando el desvío y aumentando la impunidad. En tan solo cuatro años (2019-2022), el número de armas particulares (armas personales de profesionales de seguridad, armas de ciudadanos para defensa personal y otras actividades privadas como caza y tiro deportivo) aumentó en un 124 %, pasando de 1 320 582 a 2 965 439 (Sou da Paz, 2023).

Los impactos de estas medidas y el aumento de armas en circulación son tanto individuales como colectivos. En primer lugar, existe un impacto individual en las personas y familias que adquieren armas, al creer que estas les proporcionarán protección. Numerosas investigaciones nacionales e internacionales han demostrado que la proliferación de armas está asociada con un aumento de la violencia letal. En su tesis doctoral, el investigador Daniel Cerqueira, del IPEA, dedica un capítulo entero a demostrar cómo el aumento de armas también incrementa el número de homicidios. Los análisis estadísticos realizados en la región de São Paulo concluyen que un aumento del 1 % en las armas de fuego en circulación puede elevar la tasa de homicidios hasta en un 2 % (Cerqueira, 2014).

En Estados Unidos, un estudio, que abarcó desde 1977 hasta 2014, reveló que diez años después de la ampliación del porte de armas en la ley hubo un aumento del 13 % al 15 % en los delitos violentos en los 33 estados en los que se permitió a las personas portar armas. Por otro lado, los estados que nunca adoptaron leyes, permitiendo el porte de armas, experimentaron una reducción del 42 % en los delitos violentos (Donohue, Aneja & Weber, 2019). Los homicidios son un fenómeno multifactorial y en Brasil, tras una escalada de muertes violentas en 2017, hubo una importante

<sup>2</sup> En otra encuesta de este instituto, en 2020, 72 % de los brasileños disientía de la afirmación del presidente Bolsonaro, quien sostenía: “Yo quiero a todo mundo armado. Que el pueblo armado jamás sea esclavizado” (*Folha de S. Paulo*, 2020).

disminución de los delitos a partir de 2018, un año antes de que Bolsonaro asumiera el poder. Esta reducción podría haberse convertido en una tendencia constante y pronunciada de no ser por los cientos de miles de armas nuevas que entraron en circulación. Tras dos años de disminución y un año después del inicio de la flexibilización bajo el Gobierno de Bolsonaro, en 2020 los homicidios aumentaron un 5,6 %, incluso con menos circulación de personas debido a la pandemia de covid-19. El año pasado, 2022, los feminicidios, delitos más sensibles al aumento de armas en los hogares (donde se produce la mayoría de muertes de mujeres), aumentaron un 5 %, registrando una mujer brasileña asesinada cada 6 horas (Velasco, Grandin, Pinhoni & Farias, 2023).

En segundo lugar, existe un impacto colectivo. Las investigaciones que identifican el perfil y rastrean las armas utilizadas en crímenes revelan que el arma utilizada en robos y homicidios en Brasil es principalmente un arma corta, revólver o pistola, de fabricación nacional y desviada de un propietario registrado (persona física o jurídica) hacia el crimen. Por lo tanto, aunque nunca hayas pensado en comprar un arma, la explosión en la compra de armas por parte de personas físicas y jurídicas en nuestro país afecta las posibilidades de que las personas se conviertan en víctima de

violencia. Estas armas cortas representan el 77 % de las incautaciones en el sureste (Instituto Sou da Paz, 2016) y varían entre el 57 % y el 99 % en el noreste (Instituto Sou da Paz, 2018). Las armas nacionales representan entre el 76 % y el 95 % de las que fueron incautadas en el noreste y el 61 % en el sureste. Estos datos desmienten el mito ampliamente difundido en Brasil de que las armas utilizadas en crímenes provienen del extranjero. Según un estudio del Foro Brasileño de Seguridad (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020, p. 218), en 2018 se registraron 12 285 robos de armas de fuego en el país. Teniendo en cuenta que en un año todas las fuerzas policiales de Brasil incautan alrededor de 118 000 armas, las fuerzas de seguridad dedican más de un mes de trabajo solo para recuperar armas legales robadas a ciudadanos comunes.

Cuando se rastrean los números de serie de las armas incautadas en las bases de datos, se puede verificar la trayectoria del arma hasta el crimen y el porcentaje de participación de las armas legales en el mercado ilícito. La siguiente tabla resume los resultados de tres investigaciones de rastreo realizadas en diferentes regiones del país, las cuales demuestran una participación significativa de armas registradas entre las que fueron incautadas en crímenes:

Tabla 1

Resumen de resultados de investigaciones de rastreo de armas con participación de armas legales entre las que fueron incautadas en crímenes

Investigaciones de rastreo	São Paulo (ciudad)	Goiás	Ceará
Total de armas industriales incautadas	4289	7483	7752
Total de armas rastreadas (numeradas y consultadas en Sinarm)	2031	4775	5966
Cantidad de armas registradas en Sinarm	774	2073	1984
Participación de armas registradas (%) entre el total de armas incautadas	18 %	28 %	26 %
Participación de armas registradas (%) entre el total de armas rastreadas	38 %	43 %	33 %

Fuente: Langeani (2021, p. 116).

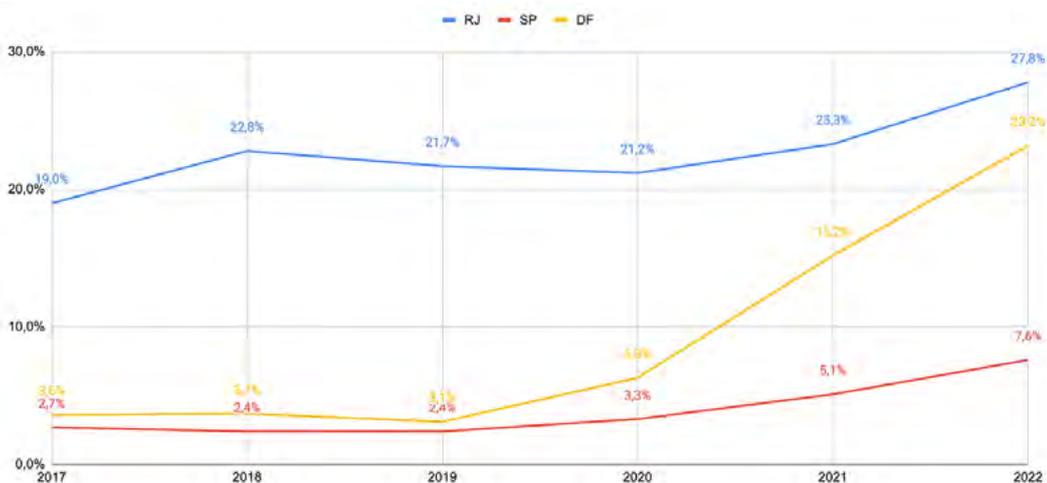
Bajo el Gobierno de Bolsonaro se ha observado un aumento en el número de armas más nuevas y de calibre más potente que son desviadas hacia el crimen, reemplazando a las armas más antiguas y de calibre menos potente, como el .38. El gráfico a continuación muestra este cambio de perfil. Es necesario tener en cuenta que, en mayo de 2019, el calibre 9x19 mm se trasladó de calibre restringido al permitido; en otras palabras, empezó a estar disponible para millares de civiles. En el gráfico 1 se observa cómo las pistolas semiautomáticas en este calibre, que tienen una mayor capacidad de munición, son más fáciles de recargar y disparan con mayor rapidez, empiezan a ampliar de forma significativa su participación entre todas las armas incautadas, como un efecto directo del cambio regulatorio. Estos datos fueron recopilados en los estados de São Paulo, Río de Janeiro y el Distrito Federal, que son unidades que proporcionan este dato desagregado.

## Conclusiones

Este artículo presenta datos de investigaciones realizadas en Brasil que establecen una asociación entre la proliferación de armas y la emisión de licencias de portación, con el incremento de la violencia letal. Tras describir una serie de cambios normativos implementados por el Gobierno de Jair Bolsonaro y su posible influencia en el aumento de la adquisición de armas por parte de los civiles, se presentaron indicios que evidencian cómo este flujo masivo de armas ha obstaculizado que Brasil se beneficie plenamente de la tendencia descendente en los índices de homicidio, que se había iniciado dos años antes de iniciar su mandato. Además, se observa con claridad un efecto de la migración de armas desde el mercado legal hacia el mercado criminal, como se ejemplifica mediante el aumento en el decomiso/incautación de pistolas calibre 9 mm por parte de la policía en tres estados de la federación (São Paulo, Río de Janeiro y Distrito Federal).

Gráfico 1

Participación de armas 9x19mm en incautaciones de armas del crimen por Unidad de Federación



Fuente y elaboración: propia (2023) a partir de datos oficiales obtenidos por medio de la Ley de Acceso a la Información.<sup>3</sup>

3 Los datos para los estados de São Paulo y Río de Janeiro han sido recopilados en un inicio para una publicación en *Nota técnica*, del Instituto Sou da Paz (2022).

En definitiva, las armas de fuego son bienes extremadamente duraderos que, con poco mantenimiento, pueden seguir siendo letales durante décadas. Por lo tanto, los efectos negativos de la política irresponsable del Gobierno de Bolsonaro aún están por ser contabilizados y se sentirán durante varias generaciones de brasileños.

## Referencias bibliográficas

- Cerqueira, D. (2014). *Causas e consequências do crime no Brasil*. BNDES. <https://shorturl.at/aorEU>
- \_\_\_\_\_. (2021). *Atlas da Violência 2021*. FBSP. <https://bit.ly/3NBilvz>
- Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública [Crisp] (2013). *Pesquisa nacional de vitimização - questionário SENASP*. Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais. <https://shorturl.at/bikKY>
- Datafolha* (2019, 12 de julio). 66% são contra posse de armas e 70% rejeitam flexibilizar porte. *Jornal Folha de São Paulo*. <https://shorturl.at/wEQ18>
- Donohue, J., Aneja, A., & Weber, K. (2019). Right-to-Carry Laws and Violent Crime: A Comprehensive Assessment Using Panel Data and a State-Level Synthetic Control Analysis. *Journal of Empirical Legal Studies*, vol. 16(2), pp. 198-247. <https://www.nber.org/papers/w23510>
- Folha de S. Paulo* (2020, 30 de mayo). Frase de Bolsonaro sobre dar armas para população é rejeitada por 72%. <https://rb.gy/mrr0c>
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2020). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020 - ano 14*. <https://shorturl.at/xGR19>
- Instituto Sou da Paz (2023, 13 de febrero). Brasil se Aproxima de 3 Milhões de Armas em Acervos Particulares. *Instituto Sou da Paz Notícias*. <https://bit.ly/44piJtA>
- \_\_\_\_\_. (2022). *Nota técnica: Mudança do perfil da arma do crime nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro*. Instituto Sou da Paz. <https://bit.ly/3pnBS0d>
- \_\_\_\_\_. (2018). *De onde vêm as armas do crime apreendidas no Nordeste?* <http://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/control-de-armas/as-armas-do-crime/?show=documentos#1656>
- \_\_\_\_\_. (2016). *De onde vêm as armas do crime apreendidas no Sudeste?* <https://bit.ly/3pwiUEt>
- Instituto Sou da Paz & Ford Foundation (2021). *Violência Armada e Racismo: o papel da arma de fogo na desigualdade racial*. Instituto Sou da Paz. <https://bit.ly/46yWKIU>
- Langeani, B. (2021). *Arma de fogo no Brasil: gatilho da violência*. Editora Telha.
- Ministério do Exército do Brasil (1980). Normas que regulam a compra e venda de armas e munições por pessoas físicas e jurídicas. *Portaria Ministerial 1.261/1980*. <http://www.geocities.ws/francoatiradorwp/legislacao3.html>
- Reportagem Local (1997, 10 de diciembre). Armas recolhidas em campanha viram escultura em São Paulo. *Jornal Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/12/10/cotidiano/19.html>
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] (2019). *Global Study on Homicide - Understanding homicide: typologies, demographic factors, mechanisms and contributors (booklet 3)*. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet\\_3.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet_3.pdf)
- Velasco, C., Grandin, F., Pinhoni, M., & Farias, V. (2023, 8 de marzo). Brasil bate recorde de feminicídios em 2022, com uma mulher morta a cada 6 horas. *Jornal G1*. <http://glo.bo/46o48jl>