



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>

Proliferación de las armas de fuego y su control. El caso de Guatemala

Rosa de León-Escribano¹

Investigadora asociada y asesora en el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (Iepades)

Introducción

El debate sobre la conveniencia o no de la tenencia y portación individual de armas de fuego, bajo la perspectiva de la defensa propia, es habitual en los países en los que es legal su uso por parte de civiles. A menudo, está detrás de la argumentación el manejo de un concepto de seguridad ciudadana basada en la autodefensa y no en la que debe proveer el Estado, mediante una política pública orientada a la reducción y prevención de los efectos de la proliferación de armas en una sociedad. Es indudable que permitir la adquisición de armas de fuego por parte de las personas incrementa su propagación y uso en cualquier país, elevando de igual forma el posible riesgo de muerte o grave lesión a causa de un proyectil. Tomar dicha decisión conlleva fortalecer la capacidad del Estado en el control sobre la importación, tenencia, circulación y uso de las armas en manos de civiles. Y mitigar los efectos de la consecuente proliferación de armas en una sociedad también requiere de otras

acciones de política pública en el campo de la prevención. En este sentido, es conveniente revisar qué ha funcionado en la práctica para la reducción de las muertes violentas producidas por armas de fuego y los riesgos que siguen prevaleciendo en los países con alta proliferación de armas de fuego. Se examinará el caso de Guatemala, país en el que se redujo en casi 30 puntos la tasa de homicidios en un período de doce años, tomando en cuenta que también hay altos niveles de riesgo de homicidios intencionales causados por armas de fuego para un país, solo por ser parte del continente americano y la presencia del crimen organizado.

América Latina ha sido, históricamente, la región en la que se alcanza las tasas más altas de muertes por parte de armas en manos civiles, sin estar en una situación de guerra ninguno de sus países. Según el último estudio mundial sobre el homicidio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2019), el continente americano presentaba

¹ Socióloga guatemalteca, investigadora asociada y asesora en el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (Iepades), Guatemala.

la tasa más alta de homicidio intencional² (17,2), que representa el 37,4 % de los homicidios a escala mundial, lo cual contrasta con el 6,1 de la tasa de homicidios a nivel mundial. También la UNODC (2019) asevera que el delito mata a muchas más personas en el mundo que el conflicto armado y el terrorismo, así como que el 19 % de todos los homicidios registrados a escala mundial en 2017 estuvieron relacionados con el crimen organizado y las pandillas (UNODC, 2019, p. 12). La proliferación de armas de fuego y los niveles de homicidio están relacionados, según la UNODC, por lo que no extraña que en el continente americano un 75 % de las muertes intencionales estuvo vinculado con las armas de fuego. Por otra parte, un estudio de la organización Small Arms Survey (SAS, 2018) calcula que el 85 % de los mil millones de armas de fuego en circulación en todo el mundo en 2017 está en manos de civiles (incluidas bandas, grupos armados no estatales y empresas de seguridad privadas). Esto apunta a que la violencia producto de las armas es cometida sobre todo por civiles que actúan contra otros civiles y contra las fuerzas de seguridad. En el caso del continente americano, según este mismo estudio, el 55 % de las armas se encuentra legalmente en manos de civiles, sin contar las que circulan de forma ilícita, fenómeno que se agrava por la presencia del

crimen organizado y su carácter transnacional en la región.

El caso de Guatemala

El caso de Guatemala permite analizar e identificar factores que en forma conjunta han incidido en la reducción de homicidios y, por tanto, sirve para reflexionar sobre las acciones que pueden tomarse en forma anticipada y preventiva para enfrentar la proliferación de armas que puede producirse por abrir la puerta a la libre importación y compra de las mismas por parte de civiles, bajo la lógica de la autodefensa. Después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, tras 36 años de guerra armada interna, los homicidios, producto sobre todo de la delincuencia común, empezaron a incrementarse poco a poco hasta alcanzar su tasa pico en los años 2008 y 2009, situándose en más de 46 muertes por cada cien mil habitantes (ver gráfico 1), en los que más del 80 % de esas muertes era producto de la violencia armada. A partir del 2009 inició una paulatina reducción de los homicidios, hasta alcanzar su tasa más baja (15,3) en el año 2020 (indudablemente por los efectos de la pandemia y las medidas que se tomaron a escala mundial). En los últimos años ha empezado a incrementarse de nuevo la tasa de homicidios y en parte se debe a la alteración de algunos de los factores que en su conjunto produjeron un

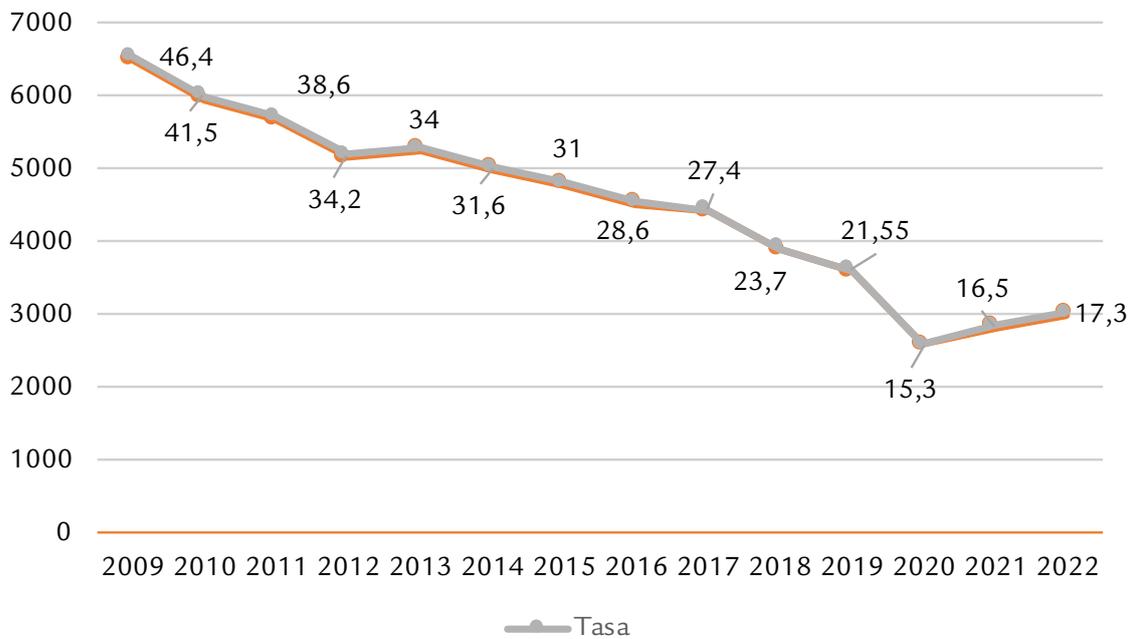
2 UNODC concibe al homicidio para fines estadísticos como “muerte ilegal infligida a una persona con la intención de causar la muerte o lesiones graves”. Esta definición estadística contiene tres elementos que caracterizan el asesinato de una persona como “homicidio intencional”: 1) el asesinato de una persona por otra persona (elemento objetivo); 2) la intención del perpetrador de matar o lesionar gravemente a la víctima (elemento subjetivo); 3) la ilegalidad del asesinato (elemento legal) (UNODC, 2019, p. 7).

efecto positivo sobre la reducción de estos. Algunos de ellos son:

1. Marco jurídico que favorece el control de las armas en manos de particulares. En 2009 se aprobó una nueva Ley de Armas y Municiones (Decreto 15-2009). Esta normativa se caracterizó por ser más restrictiva en lo que respecta a la adquisición de armas de fuego (con anterioridad solo se requería el documento de ausencia de antecedentes penales, mientras que en la actualidad se exige una serie de exámenes técnicos, de conocimiento de la ley y psicológicos), además de incrementar las sanciones por portación ilegal, entre otras medidas. Exige, de igual forma, el registro y marcaje de las armas importadas para favorecer su rastreo y reducir el tráfico ilegal.
2. Mejoramiento de la coordinación interinstitucional para la investigación

criminal. Uno de los problemas que venía enfrentando el sistema de justicia en Guatemala era los altos niveles de impunidad: solamente un 2 % de casos de homicidios era resuelto. Parte del problema era la ausencia de coordinación entre el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil. A partir del 2010, el Ministerio Público cambió el enfoque de la investigación de delitos contra la vida, al apuntalar el trabajo que se venía realizando con la PNC, dejando de investigar casos de manera individual y empezando a buscar fenómenos y estructuras criminales. Igual se hizo con el delito de extorsiones, para el cual también se creó una unidad especializada. También es de resaltar que se consolida con recursos humanos, financieros y tecnológicos el trabajo del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif) creado en 2007, mejorando el proceso de

Gráfico 1
Guatemala: tasa de homicidios 2009-2022



Fuente: Unidad de Análisis Iepades, con datos de Policía Nacional Civil (2022).

investigación criminal con las pruebas sistemáticas de balística y ADN. En esos años el Ministerio Público logró subir a 25 % el nivel de éxito de los casos sometidos a proceso de investigación. Otro factor que ayudó a mejorar la eficiencia del sistema fue las depuraciones de los cuerpos de seguridad y de la fiscalía impulsados por la comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig)³ como forma de acabar con la incrustación de los grupos paralelos en el Sistema de Justicia. En este punto es importante señalar la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas del órgano de registro, del de control sobre el uso de las armas y el de investigación para combatir el tráfico ilícito. De igual forma, la sensibilización de los jueces para castigar con severidad a quien use en forma indebida su arma.

3. Programas de prevención mediante la escuela y mayor inversión en educación. En el año 2008 se creó, por parte del Gobierno de la época, el Programa de Escuelas Abiertas dirigido sobre todo a los jóvenes de áreas periurbanas y urbanas y de barrios con alto margen de conflictividad y presencia de pandillas. Este programa ofrecía un espacio alternativo diseñado para enfocar los fines de semana de niños y jóvenes en actividades que promovieran la solidaridad, la identidad y la pertenencia, convirtiendo a la escuela tradicional en un espacio que propiciaba el intercambio de experiencias por medio del desarrollo artístico, deportivo y cultural, así como el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad. Además de generar un espacio de encuentro e interrelación para los jóvenes, el programa permitía la incorporación de los

padres de familia a las actividades y la recuperación del espacio público de las áreas más deprimidas de las zonas periurbanas. Por otra parte, dado que la Policía Nacional Civil acompañaba las actividades, se estableció la confianza necesaria de la población para empezar a denunciar a los cabecillas de las bandas y pandillas locales, lo cual redundó en el descabezamiento de varias estructuras y, por ende, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de los barrios incorporados al programa. También disminuyeron los homicidios, ya que muchos de ellos se dan en el marco de la confrontación entre pandillas por el control del territorio urbano. En este sentido abonaron los programas de las transferencias condicionadas que tuvieron un impacto positivo en la escolarización de niños y en la disminución de las condiciones precarias de vida de las poblaciones beneficiadas. La intervención con los jóvenes y las comunidades es vital para el éxito de las acciones de prevención. De igual forma, el papel de los alcaldes en la prevención de la violencia armada y recuperación del espacio público es fundamental.

4. Mejoramiento del sistema de salud. Uno de los factores que incide en el incremento de muertes por violencia armada es la letalidad de esta. Por ello, el mejorar la capacidad de los hospitales y su equipamiento para la atención de las emergencias es crucial para la rápida y efectiva atención a los heridos por arma de fuego. Los destrozos que causa un proyectil en el cuerpo humano son enormes y se requiere de toda la infraestructura hospitalaria para su intervención. Por lo tanto, indudablemente el incremento en la proliferación de armas

3 La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala fue un mecanismo creado en conjunto entre el Gobierno de Guatemala y el secretario general de Naciones Unidas para combatir los cuerpos ilegales incrustados en el sistema de seguridad y justicia durante el conflicto armado interno. Funcionó desde el 2007 hasta el 2019.

y el efecto en una mayor violencia y por consiguiente en mayores heridos se refleja de forma directa en los servicios de salud y la inversión necesaria para responder, sobre todo teniendo en cuenta que los sobrevivientes de un ataque armado suelen quedar con algún tipo de discapacidad. Ello implica la atención de salud indispensable para la rehabilitación, los cuidados permanentes en el caso de la pérdida de la movilidad y la provisión de sillas de ruedas o prótesis.

5. Campañas de sensibilización sobre violencia armada y uso de armas. Tanto el Estado como organizaciones de sociedad civil, a partir de 2009, han aunado esfuerzos para realizar procesos sistemáticos de prevención sobre el uso de armas y sus consecuencias, sobre todo en escuelas de las zonas rojas en las que los jóvenes viven en forma más intensa el acoso de las pandillas para unirse a ellas. De igual forma, se realizan diversas campañas para sensibilizar a la población y evitar los disparos al aire en fechas significativas (fin de año), la portación ostentosa del arma y decir no al juguete bélico.
6. Otros factores. Entre los años 2007 y 2008 se incrementó el asesinato de pilotos del transporte urbano para robarles el dinero acumulado del día. Por ello se cambió el modelo de operación, evitando el uso de dinero en efectivo y mejorando el control de acceso a las unidades de transporte, lo cual tuvo efectos inmediatos. Se incrementó igualmente la cobertura policial, lo cual redundó en una mayor percepción de seguridad por parte de la población, que encontró un incentivo para no desear adquirir un arma de fuego.

Debido al aumento de los altos niveles de corrupción y debilitamiento progresivo de las instituciones a raíz de la expulsión de la Cicig y un proceso acelerado de captura del Estado por parte de los dos últimos Gobiernos, muchas de las acciones mencionadas se paralizaron, tergiversaron o simplemente se eliminaron, por lo que, como consecuencia, los homicidios han vuelto a subir en los últimos años. A esto hay que agregar el incremento de la violencia territorial que acompaña a la cada vez mayor presencia del crimen organizado. Lo anterior reafirma el hecho de que para evitar la proliferación de la violencia armada es necesario establecer un conjunto de acciones de política pública en las que exista un balance entre las actuaciones policiales, la política criminal y las operaciones de prevención, así como mejorar los niveles de equidad.

Por último, hay que resaltar que la presencia de las armas de fuego en el hogar invariablemente redundan en un mayor riesgo para las mujeres. Si bien ellas, en general, son asesinadas en menor proporción que los hombres, durante el 2017 fueron las víctimas en el 82 % de los homicidios por la pareja y representaron el 24 % de muertes violentas por miembros de la familia (UNODC, 2019). Por lo tanto, es necesario llamar la atención para instituir medidas específicas que redunden en la prevención de violencia en el hogar; mecanismos de alerta temprana que favorezcan a las víctimas y en caso de una denuncia de violencia, que el sistema de justicia tenga los mecanismos adecuados para retirar las armas del hogar y prevenir de esta forma un posible feminicidio.

Conclusiones

Diferentes investigaciones y experiencias prácticas en países que presentan altos niveles de violencia demuestran la vinculación de esta con la presencia y circulación de armas de fuego en la sociedad. Por lo tanto, tomar la decisión de permitir la adquisición de armas a la ciudadanía, como medida de autoprotección para enfrentar altos niveles delincuenciales, presenta un riesgo para la seguridad que asume otras características. Para anticiparse a estos posibles peligros, el Estado debe elaborar una política pública de prevención involucrando diferentes aspectos, más allá de los puramente policiales de control sobre la importación, tenencia, circulación y uso de las armas en manos de civiles. Dentro de las acciones que han tenido efectos positivos en un país como Guatemala están: cambios en el marco jurídico que le otorgue amplios poderes de control al Estado sobre el control de las armas en manos de particulares; el mejoramiento de las capacidades de los órganos encargados de la investigación criminal y la persecución penal, desarrollando niveles de especialización en la materia.

De forma paralela, extender una cultura de paz sobre todo en el ámbito educativo y promover la recuperación del espacio comunitario, teniendo como centro la escuela, recupera el tejido social necesario para promover la resolución pacífica de los conflictos. Importante es también la elaboración de campañas de sensibilización para prevenir la demanda de las armas por parte de la población. Para mitigar el efecto de la violencia armada, el sistema de salud debe estar preparado para la atención que demandarán los heridos por arma de fuego, así como la rehabilitación de los sobrevivientes. De igual forma, debe

fortalecerse el aparato de protección y prevención de la violencia intrafamiliar y hacia la mujer que puede derivarse de la presencia de las armas en el hogar. En todas estas acciones, una presencia y actuación policial que brinde certeza a la ciudadanía es indispensable para disminuir la tentación de adquirir un arma de fuego.

Referencias bibliográficas

- Small Arms Survey [SAS] (2018). *Estimating Global Civilian-held Firearms Numbers*. Small Arms Survey. <https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/SAS-BP-Civilian-Firearms-Numbers.pdf>
- UNODC (2019). *Estudio mundial sobre el homicidio 2019*. https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIOS_EN_ESPANOL.pdf