



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>

Gobernanza criminal y posesión ilegal de armas de fuego en la subregión Andina

Galo Cruz Cárdenas

Docente de la Academia de Defensa Militar Conjunta (Ademic)

[C]ientos de millones de personas viven bajo alguna forma de gobierno criminal. Para ellos, las afirmaciones de los Estados sobre un monopolio en el uso de la fuerza suenan huecas (Lessing, 2021, p. 854).

Consideraciones iniciales

Uno de los dilemas que inquietan a los investigadores sociales es el hecho de que en la subregión Andina,² en la que confluyen grupos criminales transnacionales y se produce la casi totalidad de cocaína del mundo, los indicadores de tres de sus cuatro países evidenciaban en años anteriores una baja tasa de homicidios y por tanto de violencia criminal. En 2019, según análisis de Asmann y O'Reilly (2020), Colombia presentaba una tasa de homicidios del 25,4 por cada 100 mil habitantes, a diferencia de los bajos coeficientes de Ecuador (6,82), Perú (8,5) y Bolivia (6,3).

Esta situación comienza a cambiar en los países limítrofes de Colombia después de la salida de escena de las FARC-EP; fue entonces cuando se presentó una reconfiguración armada, caracterizada por “disputas, alianzas y cooptaciones en torno a los vacíos de poder dejado por el grupo guerrillero” (Indepaz, 2022, p.

47). Posteriormente, el período 2021-2022 marcó un período de expansión y fortalecimiento de los grupos criminales colombianos y para inicios del 2023, según el Alto Comisionado de Paz, Danilo Rueda, existirían más de 16 mil alzados en armas (*Semana*, 22 de abril de 2023). El fortalecimiento de estas organizaciones implicó su expansión más allá de las fronteras.

La gobernanza criminal, una dura realidad

El uso específico del término *gobernanza criminal* data de los inicios del siglo actual, cuando la criminología y las ciencias sociales trataban de explicar los fenómenos de violencia contemporánea. Su uso es mundial, pero preferentemente se estudia y referencia sobre la base de la situación latinoamericana, debido a que esta condición anómala encuentra un campo propicio en las debilidades propias de los Estados de la región.

Como afirma Benjamín Lessing (2022), las organizaciones

2 La subregión Andina está integrada por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

criminales mantienen una presencia y autoridad algunas veces mayor a la del propio Estado, por lo que influyen y condicionan a la comunidad. Los organismos de seguridad de los Estados actúan en los diferentes sectores o barrios, pero temporalmente; una vez que salen, la situación retorna a la aparente normalidad. “Los residentes lo saben, la policía lo sabe, los políticos lo saben y, cada vez más, los investigadores lo saben” (p. 11).

Los alcances de la economía criminal tornan inexistentes a las fronteras, en su concepto clásico y, en Latinoamérica, las gobiernan desde hace algún tiempo. Estos poderes fácticos superan las capacidades de los Estados, propagando cuando lo requieren, la corrupción y violencia. En este sentido, Carolina Sampó (2021) manifiesta que con la gobernanza criminal las organizaciones delictivas pasan a ser puentes entre el Estado y la comunidad e, incluso, también se beneficia el Gobierno, al ganar popularidad con la reducción de índices de violencia y con el incremento de su capital político (pp.16-17).

La subregión Andina: criminalidad y armas de fuego ilícitas

Como actores fácticos y protagonistas en la dinámica de gobernanza

criminal, las organizaciones delictivas buscan disponer de armamento letal para garantizar su poder, sobre la base de la coacción y el miedo. Para esto, se benefician del tráfico ilícito de armas de fuego, lo cual, para Naciones Unidas, es “una amenaza global para la paz y la seguridad y un obstáculo para el desarrollo sostenible” (UNODC, 2023, p. 2).

El fácil acceso a las armas de fuego ilícitas por parte de los delincuentes en América Latina [...] facilita y agrava la incidencia de la criminalidad [...]. La región sufre los niveles más altos de violencia relacionada con armas de fuego en el mundo [...]. (UNODC, 2023, p. 14).

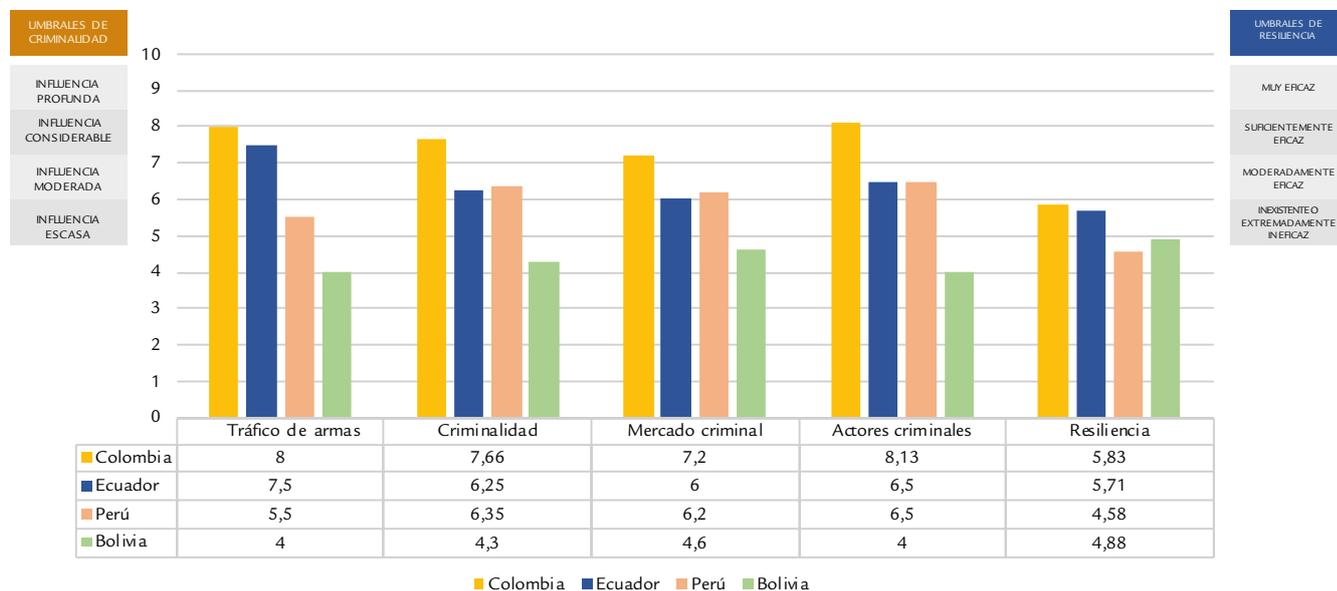
El tránsito de la subregión Andina hacia las situaciones de inseguridad de los últimos años se explica por la gobernanza criminal que se instaló en sus territorios, constituyendo un espacio propicio para el desarrollo de la economía criminal y, dentro de esta, el tráfico y posesión ilícita de armas. A continuación, y sobre la base de la información obtenida de Global Initiative against Transnational Organized Crime (GI-TOC, 2021), en cuanto al último Índice Global de Crimen Organizado, se presenta en el gráfico 1 una relación entre el tráfico de armas ilegales,³ la criminalidad⁴ y la resiliencia⁵ de los

3 Como parte del índice de mercados criminales, uno de sus componentes importantes es el tráfico de armas (GI-TOC, 2021, pp. 22, 154).

4 Este índice sitúa a los países en una escala de 1 a 10, esto es, de mayor a menor nivel de crimen organizado, sobre la base de la prevalencia de mercados criminales, así como de la estructura e influencia de los actores criminales. (GI-TOC, 2021, pp. 22, 154).

5 El índice de resiliencia se aplica en una escala de 1 a 10, de menor a mayor nivel de resiliencia a la criminalidad y según diferentes variables (GI-TOC, 2021, pp. 21, 28).

Gráfico 1
Relación entre criminalidad, tráfico de armas y resiliencia en la subregión Andina en 2022

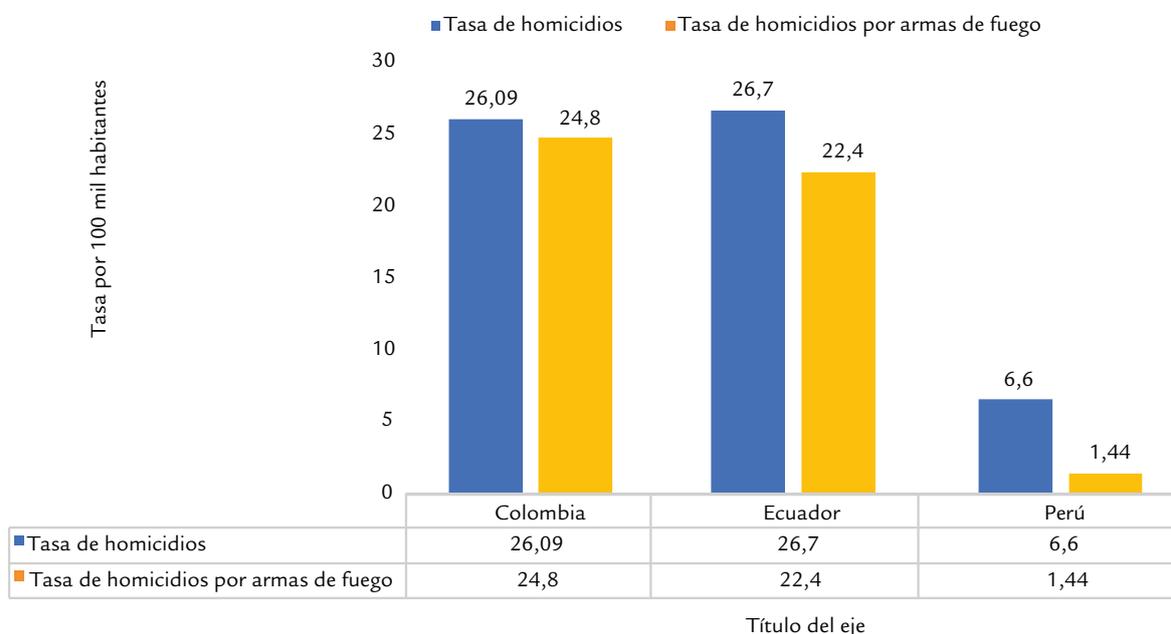


Fuente y elaboración: propia, con datos de GI-TOC (2021).

países de la subregión. En cuanto a la criminalidad, se evidenció durante el año 2021 una asimetría subregional; mientras Colombia (7,66) y Ecuador (6,25) presentan una alta criminalidad, pero también una alta resiliencia, con índices de 5,83 y 5,71, de forma respectiva; Perú, en cambio, presentó una alta criminalidad (6,35) y baja resiliencia (4,58). Bolivia presentó una baja criminalidad (4,30), aunque su resiliencia al crimen organizado fue baja (4,88).

En cuanto a los umbrales de criminalidad, de acuerdo con los valores anteriormente indicados y presentados en el gráfico 1, Colombia, Ecuador y Perú experimentaron una influencia considerable de la criminalidad, mientras que Bolivia enfrentó una influencia moderada. En lo referente al tráfico de armas, Colombia registró una influencia profunda de este ilícito (8,0); Ecuador (7,5) y Perú (5,5) evidenciaron una influencia considerable y Bolivia una influencia moderada (4,0) (GI-TOC, 2021, p. 29). En lo concerniente a la información de los países de la subregión, en cuanto a criminalidad y posesión ilícita de

Gráfico 2
Criminalidad y uso de armas de fuego en la subregión Andina en 2022



Fuente y elaboración: propia, con datos de Ministerio del Interior (2023), Appleby *et al.* (2023) y Wisevoter (2023).

armas de fuego, se toma en cuenta únicamente a Colombia, Ecuador y Perú, debido a que los datos sobre Bolivia son incompletos e incluso presentan inconsistencias.⁶

Al observar los datos sobre homicidios durante el año 2022, Ecuador habría registrado, según datos de la Policía Nacional, 4812 asesinatos, equivalentes a 26,7 por 100 mil habitantes (Ministerio del Interior, 2023). En Colombia sucedieron 13 442 homicidios con una tasa de 26,09; el Perú, con cifras del 2021, registró 2166 asesinatos, equivalentes a 6,6 (Appleby *et al.*,

2023) (véase gráfico 2). En lo concerniente a la posesión ilícita estimada de armas de fuego,⁷ Colombia (8,85) y Ecuador (2,31) tienen tasas superiores a las del Perú (0,88). En cuanto a la tasa de muertes por armas de fuego, Colombia (24,8) y Ecuador (22,4) superan de forma significativa la media mundial (2,99); el Perú (1,44) en cambio, mantiene una tasa baja (Wisevoter, 2023).

En la subregión Andina, Colombia es el país con mayores índices de criminalidad, así como de posesión de armas ilícitas y muertes

6 “Las autoridades bolivianas no han divulgado estadísticas oficiales de homicidios en los últimos tres años” (Appleby *et al.*, 2023).

7 Estos datos estimados por Wisevoter (2023) consideran el número de armas de fuego no registradas en manos civiles, por cada 100 habitantes.

por armas de fuego; incluso, las diferentes tasas le ubican en los primeros lugares del planeta. Esta condición coloca al Ecuador y Perú, países de la subregión con los que mantiene fronteras comunes, en un apreciable riesgo frente al peligro de expansión de la violencia criminal originada en dicho país.

Ecuador, si bien mantiene todavía diferencias estadísticas apreciables con relación a los coeficientes colombianos, experimenta un crecimiento peligroso en sus índices, en especial en la tasa de homicidios, superior a la media mundial y que en el último año creció un 92,8 %⁸ (Ministerio del Interior, 2023); así también, su tasa de muertes por armas de fuego es superior a la media mundial.

En el caso peruano, sus diferentes índices son significativamente menores en relación con Colombia y en cuanto a homicidios también frente a Ecuador. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que, por su condición de ser el segundo productor mundial de coca y cocaína, es un importante objetivo del crimen organizado y es muy probable que, al igual que los otros países de la subregión, la gobernanza criminal esté expandiéndose.

Conclusiones

La gobernanza criminal adquiere un especial significado en los países de la subregión Andina; este *modus vivendi* se ha visto facilitado por la corrupción en las esferas del poder

gubernamental, la débil capacidad de respuesta de las comunidades y el auge de los mercados criminales. Con el ascenso del crimen organizado, así como de la criminalidad y violencia en sus territorios, el tráfico y posesión ilícita de armas de fuego adquirieron un papel protagónico, incidiendo de manera negativa en la situación de seguridad y defensa.

Colombia representa no solo el país de mayor crecimiento económico de la subregión, sino que sus índices de criminalidad, tasas de posesión de armas ilícitas en manos de civiles y muertes violentas por armas de fuego, la sitúan como un epicentro de proyección subregional de la violencia armada. Ecuador es el principal depositario de la propagación de esta espiral de violencia colombiana y, quizá, en el futuro inmediato, ya no habrá tiempo para discursos, experimentos ni letargos.

Es imperativo fomentar la institucionalidad del sector seguridad, evitando la confusión de roles y los enfoques reactivos. La seguridad ciudadana es un bien público que, como sostiene el PNUD, debe orientarse a mejorar la calidad de vida de las personas, las comunidades y es allí que se debe construir y firmarse la cultura de seguridad y defensa; por lo tanto, urge fortalecer una seguridad integral que privilegie el enfoque inductivo, desde la comunidad, desde las personas.

⁸ Según Appleby *et al.* (2023), esta tasa habría sido del 86 %.

Referencias bibliográficas

- Alda, S. (2021). Introducción. En S. Alda (coord.), *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina* (pp. 5-8). Real Instituto Elcano, Fundación Friedrich Naumann. <https://shorturl.at/evDF3>
- Alpers, P., Rossetti, A., & Goi, L. (2022, December 7th). Ecuador - Gun Facts, Figures and the Law. Sydney School of Public Health, The University of Sydney. <https://www.gunpolicy.org/firearms/region/ecuador>
- Appleby, P., Dalby, C., Doherty, S., Mistler-Ferguson, S., & Shuldiner, H. (2023, 8 de febrero). InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-dhomicidios-en-2022>
- Asmann, P., & O'Reilly, E. (2020, 28 de enero). Balance de InSight Crime de los homicidios en 2019. <https://es.insightcrime.org/category/noticias/analisis/>
- Global Initiative against Transnational Organised Crime GI-TOC (2021). Índice Global de Crimen Organizado 2021. Global Initiative against Transnational Organised Crime. <https://globalinitiative.net/analysis/ocindex-2021/>
- Indepaz (2022). Desafío a La Paz Total. Lo que recibió el gobierno de Gustavo Petro, Informe sobre presencia de grupos armados en Colombia 2021-2022(1). Indepaz. Observatorio de Conflictividades y DD. HH. https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2022/11/INFORME_GRUPOS_FINAL_NOV28.pdf
- Lessing, B. (2021). Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 19, pp. 854-873. doi:10.1017/S1537592720001243
- _____. (2022). Governança Criminal na América Latina em Perspectiva Comparada: Apresentação. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, pp. 11-20. doi.org/10.4322/dilemas.v15esp4.52896
- Lovell, M., Alpers, P., & Picard, M. (2022, December 7th). Colombia - Gun Facts, Figures and the Law. Sydney School of Public Health, The University of Sydney. <https://www.gunpolicy.org/firearms/region/colombia>
- Ministerio del Interior (2023). *Evolución de homicidios intencionales 2010-2022*. Subsecretaría de Estudios y Política de la Seguridad.
- Rossetti, A., Alpers, P., & Goi, L. (2022, December 8th). Peru - Gun Facts, Figures and the Law. Obtenido de Sydney School of Public Health, The University of Sydney. <https://www.gunpolicy.org/firearms/region/peru>.
- Sampó, C. (2021). Una aproximación teórica, el concepto de Gobernanza Criminal en América Latina. En S. Alda (coord.), *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina* (pp. 9-20). Real Instituto Elcano, Fundación Friedrich Naumann. <https://shorturl.at/enuyF>
- Semana* (2023). Esta es la radiografía que revela el número de hombres alzados en armas que hay en Colombia. *Semana* <https://shorturl.at/biltC>
- UNODC (2023). The Global firearms programme 2011 - 2022. United Nations Office on Drugs and Crime. www.unodc.org/unodc/en/firearmsprotocol/
- Wisevoter (2023). Gun Deaths by Country. Wisevoter. <https://wisevoter.com/country-rankings/gun-deaths-by-country/>