



**Observatorio de Drogas
ilícitas y Armas - ODA**

**Serie Documentos
de Investigación**

ISSN: 2027-615X

NÚMERO 5

**Investigación sobre el análisis
para la formulación de una Política
Pública de Desarme Ciudadano
en Colombia, a partir de las
experiencias realizadas en el país.
Proyecto realizado bajo el marco
de Jóvenes Investigadores
de Colciencias**

ANDREA AMAYA BELTRÁN



Universidad del
Rosario

Investigación sobre el análisis para la
formulación de una Política Pública de
Desarme Ciudadano en Colombia, a partir de
las experiencias realizadas en el país.
Proyecto realizado bajo el marco de Jóvenes
Investigadores de Colciencias

Serie Documentos de Investigación
Observatorio de Drogas ilícitas y Armas – ODA. No.05

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
BOGOTÁ, D.C.

Investigación sobre el análisis para la formulación de una política pública de desarme ciudadano en Colombia, a partir de las experiencias realizadas en el país: proyecto realizado bajo el marco de jóvenes investigadores de Colciencias / Andrea Amaya Beltrán. – Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, 2015.

114 páginas. – (Serie Documentos de Investigación
Observatorio de Drogas ilícitas y Armas – ODA. No.05)

Incluye referencias bibliográficas.

ISSN: 1692-8113

Control de armas / Armas de Fuego – Legislación – Colombia / Desarme – Política gubernamental – Colombia / I. Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Observatorio de la Opinión y de la Información de Interés Público / II. Título / III. Serie.

327.174 SCDD 20

Catalogación en la fuente – Universidad del Rosario. Biblioteca

jda

Julio 22 de 2015

Investigación sobre el análisis para la
formulación de una Política Pública de
Desarme Ciudadano en Colombia, a partir de
las experiencias realizadas en el país.
Proyecto realizado bajo el marco de Jóvenes
Investigadores de Colciencias

Andrea Amaya Beltrán

OBSERVATORIO DE DROGAS ILÍCITAS Y ARMAS DEL CENTRO
DE ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES- CEPI DE LAS
FACULTADES DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO Y DE
RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
BOGOTÁ, D.C.
JULIO DE 2015

Andrea Amaya Beltrán

Editorial Universidad del Rosario
Facultad de Ciencia Política y Gobierno

ISSN: 1692-8113

Alejandra Torrijos Martín
Corrección de estilo

Fredy Johan Espitia Balleteros
Diagramación

* Las opiniones de los Artículos sólo comprometen a los autores
y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la
reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores.
Todos los derechos reservados

Primera edición: Julio de 2015
Hecho en Colombia
Made in Colombia

Contenido

1. Introducción.....	7
1.1. Contexto de las armas en el ámbito internacional	7
1.2. Cifras y estadísticas de las armas en el mundo	11
2. Instrumentos para la regulación de las armas de fuego	21
2.1. Ámbito internacional	21
2.2. Normatividad nacional	25
3. Experiencias internacionales	33
3.1 Caso Argentina.....	33
3.2. México y el programa en D.F. “Por tu familia, desarme voluntario”	39
4. Campañas de desarme en Colombia. Las experiencias en Bogotá, Cali y Medellín	45
4.1. Campañas de desarme en Bogotá	46
4.2. Análisis de las cifras y campañas de desarme en Cali	56
4.3. Análisis de las cifras y campañas de desarme en Medellín.....	63
4.4. Conclusiones.....	68
5. Formulación de una política pública de desarme ciudadano.....	71
5.1. El problema	72
5.2. Formulación de la Política Pública	74
5.3. Adopción de la decisión.....	76
5.4. Implementación	77
5.5. Evaluación	79
6. Conclusiones.....	83
7. Referencias.....	86

8. Anexos	93
Anexo 1. Entrevista sobre la elaboración de una política pública de desarme ciudadano en Colombia	93
Anexo 2. Entrevista sobre la elaboración de una política pública de desarme ciudadano en Colombia	101
Anexo 3. Respuesta al derecho de petición a la Alcaldía de Medellín	107
Anexo 4. Respuesta al derecho de petición al Departamento Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos	113

Investigación sobre el análisis para la formulación de una Política Pública de Desarme Ciudadano en Colombia, a partir de las experiencias realizadas en el país. Proyecto realizado bajo el marco de Jóvenes Investigadores de Colciencias

Andrea Amaya Beltrán*

1. Introducción

1.1. Contexto de las armas en el ámbito internacional

Durante las últimas décadas, las armas de fuego han causado un sin número de víctimas, producto de conflictos internos, delincuencia común, pandillas, así como miles de muertes que ocurren por balas perdidas y accidentes causados por civiles, esto debido a la inexperiencia respecto del porte y la tenencia de armas. El comercio, la producción, así como la transferencia de armas en el ámbito mundial, son aspectos que por décadas no se habían regulado inter-

* Internacionalista de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia). Trabajó como Joven Investigadora en el Observatorio de Drogas Ilícitas y Armas del Centro de Estudios Políticos e Internacionales- CEPI de la Universidad del Rosario. Becaria del Programa de Jóvenes Investigadores e Innovadores de COLCIENCIAS. Ha trabajado como docente hora cátedra de materias como Estudios Norteamericanos y Seguridad Ciudadana. Actualmente trabaja en la Dirección General Marítima- Autoridad Marítima de Colombia adscrita al Ministerio de Defensa Nacional y es Profesora Auxiliar de la asignatura Sistemas Políticos Comparados y profesora de Cátedra Rosarista de la Universidad del Rosario.

nacionalmente, solo hasta abril de 2013 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó el Tratado sobre el Comercio de Armas que busca prevenir, interrumpir, así como erradicar el tráfico ilícito de armas.

La violencia armada en el mundo provoca problemas de gobernabilidad, bajos niveles de desarrollo, altos costos para el sistema de salud de los países y falta de cohesión en el tejido social.¹ En especial, la violencia producida por las armas pequeñas y ligeras genera casi mil muertos cada día en todo el mundo (IANSA, 2007). Ante esa situación, los Estados, en los últimos veinte años, han empezado a reconocerle una dimensión global a la problemática de las armas pequeñas y ligeras, para que se permita regular tanto a los compradores como a los vendedores de ese tipo de armas, por medio de acuerdos políticos o jurídicos.

América Latina es una región que reúne alrededor del 14% de la población mundial y el 42% de las víctimas por armas de fuego de todo el mundo. Si se tiene en cuenta el estudio realizado por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, titulado “Estudio comparativo de la incidencia de homicidio doloso en ciudades y jurisdicciones sub-nacionales de los países del mundo” (2010), de 50 ciudades, 43 del continente americano están ubicadas entre las más violentas del mundo. En este estudio se tuvieron en cuenta ciudades con más de 300000 habitantes, que suelen denominarse como medianas o grandes.

Asimismo, según la Organización Mundial para la Salud (OMS), se estima que en América Latina mueren entre 73000 y 90000 personas cada año por disparos de armas de fuego.

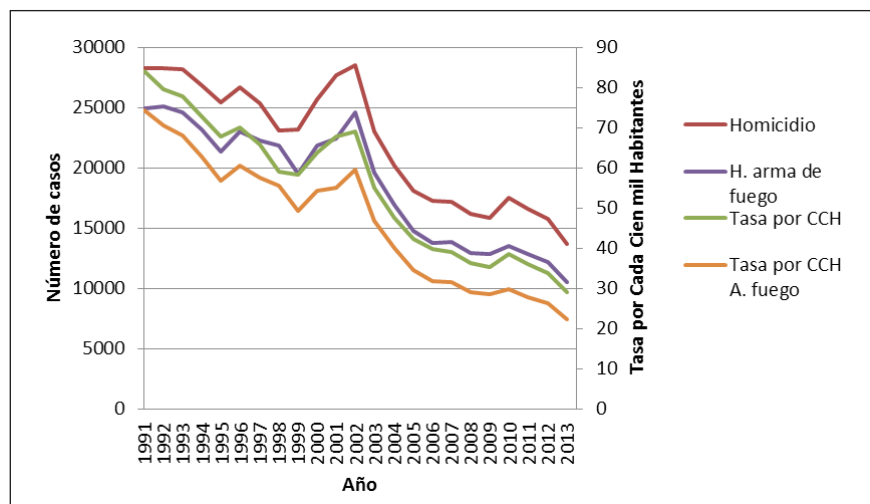
Según el Global Peace Index² de 2013, de 162 países analizados, Colombia se encuentra en el puesto 147. Islandia está en el primer puesto como el más pacífico y Afganistán, en el último lugar como el más violento. En América Latina, Colombia tiene el puntaje más deficiente, lo que lo posiciona como el más violento de la región. Padece una tasa de homicidios, durante los últimos 3 años, de 32 por 100000 habitantes (Llorente & Escobedo, 2014), lo que eleva la problemática a una crisis epidemiológica, si se tiene en cuenta que alrededor del 60% de los países latinoamericanos tienen una tasa aproximada de 20 homicidios por 100000 habitantes, hasta llegar, en algunos casos,

1 Para mayor información consultar Global Burden of Armed Violence, 2008.

2 El *Global Peace Index* es un ejercicio en el cual se pondera la situación de paz de los países del mundo, por medio del análisis de los niveles de violencia, criminalidad, gasto militar y conflictos externos. El índice es realizado por varias organizaciones entre las que se destacan el *Institute for Economics and Peace* y el *Centre for Peace and Conflict Studies* de la Universidad de Sydney.

a 80 por 100000³ (Estudio Global sobre Homicidio, 2011) (el promedio a nivel mundial es de una tasa de 5 homicidios por 100000 habitantes). Cuando la tasa de homicidios es mayor a los 10 homicidios por cada 100000 habitantes, es considerado como epidemia para la Organización Mundial de la Salud (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, p. 41).

Figura 1. Comportamiento de los homicidios en Colombia 1991-2013



Fuente: elaboración propia con base en datos de Medicina Legal y Policía Nacional.

En las últimas dos décadas, se han cometido al alrededor de 508354 homicidios, el mecanismo más frecuente (84 %) es el uso de armas de fuego. Aunque se advierte una tendencia a la disminución de la tasa de homicidio por cada 100000 habitantes, — la de 2013 fue la más baja del periodo con 29,04—, el promedio de los últimos veinte años ha sido de 55,13, ambas muy por encima de la tasa epidémica considerada por la Organización Mundial de la Salud de 10 homicidios por cada 100000 habitantes (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

La tasa promedio a nivel mundial para muertes por armas de fuego no relacionadas directamente con situaciones de conflicto está entre 2.8 y 4 hcmh. La región de Latinoamérica y el Caribe tiene en promedio una tasa que fluctúa entre 13.6 y 16.6

3 Según el estudio, el 40% de los homicidios en el mundo tienen una tasa por debajo de 3 homicidios por 100000 habitantes. El otro 60%, se distribuye en, aproximadamente, 17% con una tasa mayor de 20 homicidios por 100000 habitantes, llegando a 50 por 100000 en algunos países, hasta 80 por 100000 en los demás países.

hcmh. Otras regiones como Europa, Asia, y el Medio Oriente, cuentan todas con tasas inferiores a 2 hcmh (UNODC, 2006).

La línea de tendencia hacia la baja en Colombia es esperanzadora, pero sigue en un nivel supremamente alto.

En relación con las armas, según estimaciones de una publicación de *Small Arms Survey* del 2011, alrededor de 650000000 de armas están en manos de civiles (aquí se incluyen pandillas con 2000000 a 10000000 de armas, compañías privadas de seguridad con 1,7 a 3,7 millones de armas, y los grupos armados con 1,1 a 1,8 millones). Lo anterior no cuenta las armas que poseen las fuerzas armadas que dan un total de 200000000 (*Small Arms Survey Research*, 2011).

Pese a que la Constitución Política del país señala que solo el Estado puede producir, comercializar y poseer las armas, y que solo algunos ciudadanos podrán tener acceso a ellas mediante salvoconductos emitidos por las autoridades correspondientes, las cifras existentes se dan para las armas legales que son un total de 560667 (Departamento Control Comercio de Armas, 2014), aunque para el estudio de *Small Arms Survey*, citado en el párrafo anterior, para el caso de Colombia, existen en manos de civiles 2700.00 armas. Para las armas ilegales no existe una cifra oficial por parte del Gobierno Nacional

Teniendo presente algunas de las cifras anteriores, esta investigación realizará un análisis del tema de las armas y algunos de los aspectos que se generan alrededor de estas. Al tener claro este panorama, la investigación busca analizar y ver la efectividad de las iniciativas y políticas de desarme ciudadano que se han realizado en países diversos, así como a nivel nacional, con las cuales se busca sensibilizar a la población civil para restringir el porte de estos objetos que son utilizados para cometer homicidios. En una primera parte se expondrán algunos conceptos a tener en cuenta para este documento, se realizará un contexto a nivel mundial sobre las cifras, datos relacionados con las armas de fuego, así como los argumentos que se encuentran a favor o en contra de las armas de fuego. En una segunda parte se analizará la legislación que en el ámbito internacional, regional y local existe y se aplica para las armas de fuego en relación con su comercialización, tenencia y porte. En una tercera parte se explicarán y analizarán los programas y políticas de desarme ciudadano que se han implementado en la Argentina y Ciudad de México. En una cuarta parte se analizarán las campañas de desarme ciudadano que se han realizado durante las últimas décadas en las principales ciudades de

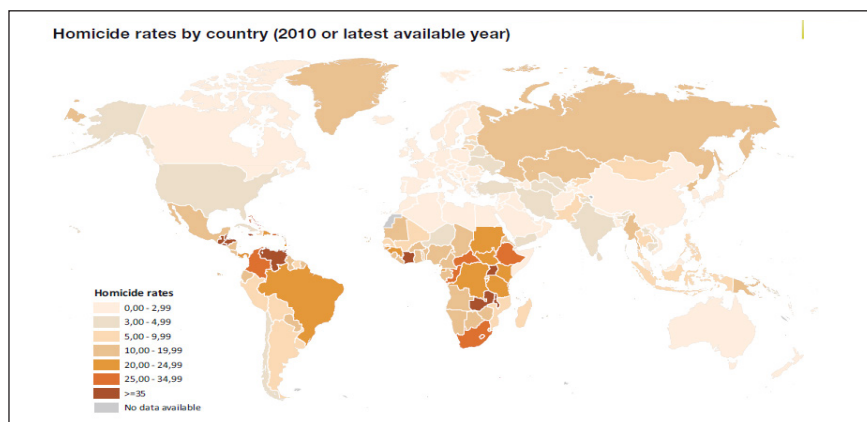
Colombia: Bogotá, Medellín y Cali, donde se analizará la efectividad y el impacto de estas medidas para la reducción de los homicidios en las ciudades. Lo anterior llevará al desarrollo de la quinta parte, en la que se analizarán los elementos que tiene una política pública y, para este caso, la formulación de una política pública de desarme ciudadano en Colombia. Por último, se expondrán las conclusiones de la investigación.

1.2. Cifras y estadísticas de las armas en el mundo

1.2.1. Informes de homicidios de las Naciones Unidas

En octubre de 2011, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito publicó su primer Estudio Global sobre el Homicidio. Según este informe, en 2010 se cometieron 468000 homicidios a nivel mundial, un 36 % tuvo lugar en África, 31 %, en las Américas, 27 %, en Asia, 5 %, en Europa y 1 %, en Oceanía. El 42 % de los homicidios se comete con un arma de fuego. Esta cifra aumenta en el continente Americano, donde el 74 % de los homicidios se produce por armas de fuego (UNODC, 2011).

Figura 2. Tasa de homicidios por país 2013



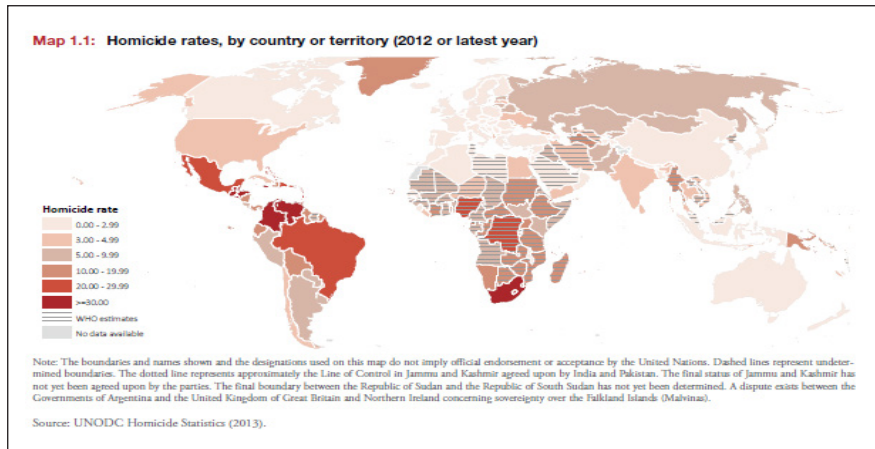
Fuente: Estadísticas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Según el estudio, América Central y el Caribe son las únicas regiones del mundo en las que aumentó el número de homicidios desde 1995. Lo anterior

se debe a varios factores, como las bandas criminales (por ejemplo las maras), así como los traficantes de drogas (por ser una región con una localización estratégica para el paso de las drogas provenientes de países como Colombia, Perú y Bolivia hacia Norteamérica y Europa).

Teniendo presente las cifras anteriores, la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito presentó en 2014 el segundo estudio mundial sobre el homicidio en 2013, año en el que casi medio millón de personas, específicamente 437000, perdieron la vida a causa de homicidios dolosos en todo el mundo: 36% en las Américas, 31% en África, 28% en Asia, 5% en Europa y 0,3% en Oceanía (UNODC, 2014).

Figura 3. Tasa de homicidios por país 2012



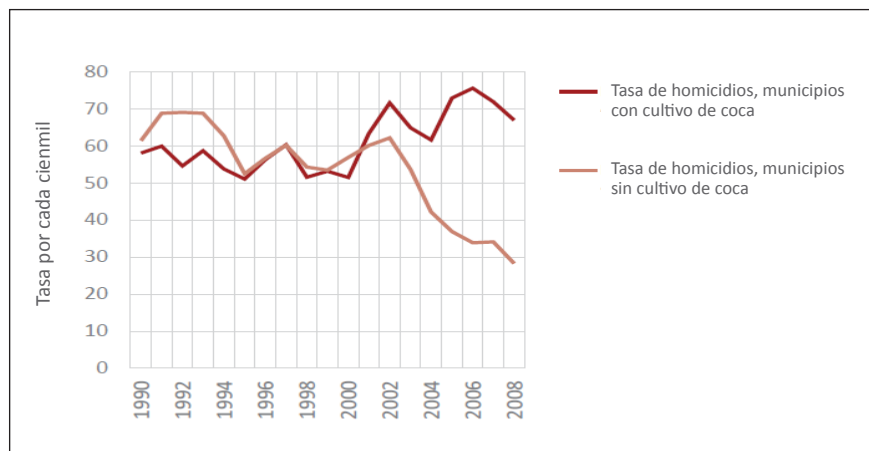
Fuente: Estadísticas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- 2013.

Según este informe,

[...] la larga historia colombiana de conflictos políticos violentos y lucha con grupos criminales tiende a coincidir con periodos de altas tasas de homicidio, especialmente en los años 50 y 90. Pero esas tasas han registrado una fuerte tendencia a la baja, en gran parte debido a una mayor estabilidad y prosperidad, así como la disminución de la amenaza de grupos armados criminales y revolucionarios (UNODC, 2014, p. 35).

En este mismo informe, se analizan las principales causas de la persistencia de las altas tasas de homicidio, se señala, en primer lugar, la ineficiencia de los sistemas judiciales, en segundo, el tráfico de drogas ilícitas y, en tercero, la disponibilidad de armas de fuego para la población civil.

Figura 4. Tasa de homicidios por tipo de municipio, Colombia 1990-2008



Fuente: Mejía & Restrepo (2013), en UNODC, 2014.

En cuanto a esta última causa, existen distintas posiciones. De un lado, se plantea la necesidad de fortalecer los planes de desarme ciudadano para disminuir la posibilidad de acceder a las armas de fuego por parte de la sociedad civil para lograr disminuir los homicidios.

Las armas de fuego resultan tener un papel significativo en los homicidios. Como lo muestra este estudio, 4 de cada 10 homicidios a nivel mundial ocurren con un arma de fuego, lo anterior da un 41 % de homicidios ocurridos con este mecanismo.

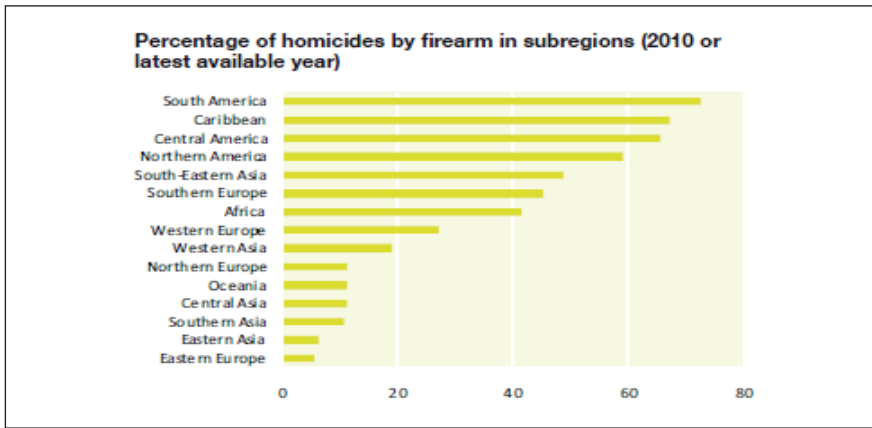
Esta cifra aumenta en la Región de América, donde dos terceras partes de las muertes (66 %)⁴ se cometen con un proyectil de arma de fuego. Sin duda alguna, son las que más se usan por su elevado nivel de letalidad, a diferencia de otros mecanismos como las armas blancas, corto punzantes, entre otras.

Si se comparan las cifras dadas por estos dos informes, los homicidios en el ámbito mundial han presentado una reducción, pasando de 468000 a 437000 homicidios, al igual que los perpetrados con armas de fuego que pasaron de 74 % a 66 % homicidios en el continente americano.

Las siguientes figuras muestran el porcentaje de homicidios perpetrados con armas de fuego. La figura 5 proviene del Informe de 2011, la figura 6 del Informe de 2013.

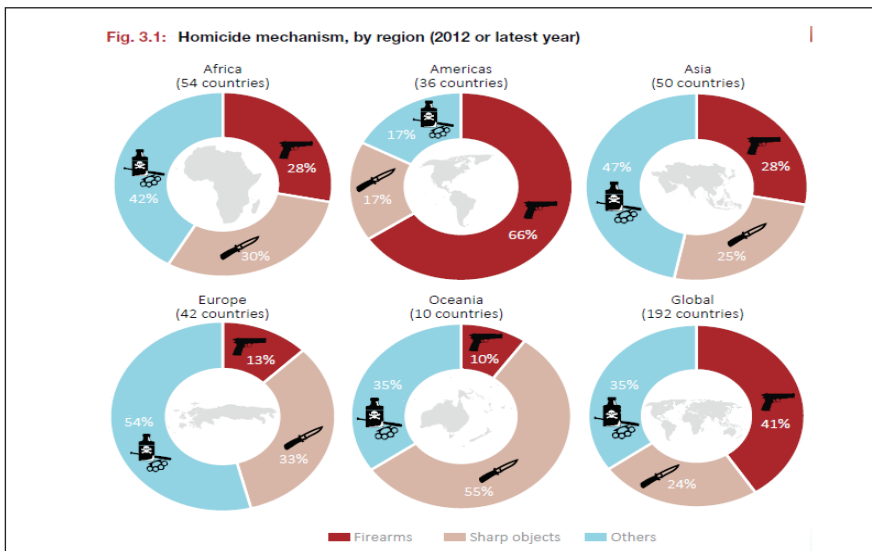
4 La región de América es la que tiene el porcentaje más alto de homicidios cometidos con armas de fuego, un 66%. La sigue África y Asia con un 28%, Europa con 13%, y Oceanía con 10%.

Figura 5. Porcentaje de homicidios perpetrados por armas de fuego 2011



Fuente: Estadísticas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013.

Figura 6. Porcentaje de homicidios perpetrados por armas de fuego 2013

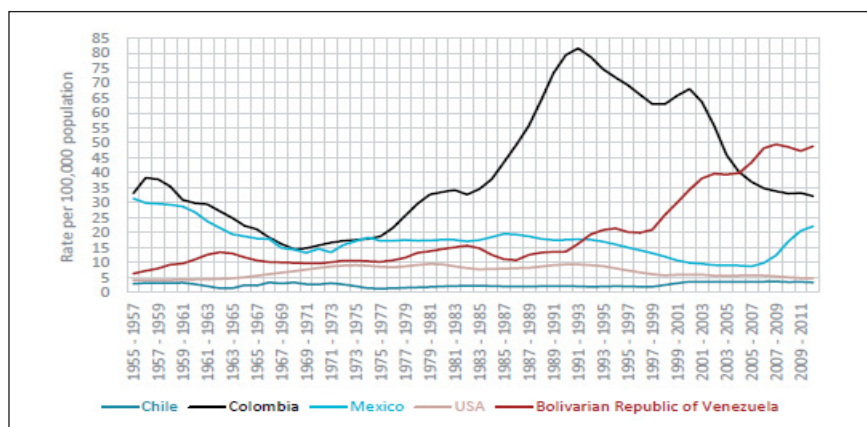


Fuente: Estadísticas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- 2013.

Centrándose en el Informe de 2013 dentro de este estudio, se muestra la figura 7 con la tasa de algunos países en América, en ella se encuentran Colombia, Chile, México, Estados Unidos y Venezuela. En esta figura se muestran las tendencias de los homicidios en estos países. Chile, por ejemplo, ha mantenido sus homicidios en un mismo nivel, con una tasa de menos de 5 homicidios por cada 100000 habitantes. En los Estados Unidos se ve un incremento desde

1970 hasta 1993, con una tasa aproximada de 10 homicidios, la cual para 2011 se encuentra en 5 homicidios por cada 100 000 habitantes. En el caso de México, en las últimas décadas, se da un incremento de homicidios, pasa de 10 homicidios en 2006 a 22 homicidios por cada 100 000 habitantes en 2011. En Colombia, se ha visto una reducción bastante alta en los homicidios, se pasa de 83 homicidios, aproximadamente, en 1993 (lo que incrementaba esta cifra a nivel nacional son las muertes ocurridas específicamente en la ciudad de Medellín), a 31 homicidios en 2011. El caso más particular en esta figura es Venezuela, donde se ha presentado un aumento de los homicidios en las últimas décadas, se pasa de 20 homicidios en 1993 a 49 homicidios por cada 100 000 habitantes para el 2011.

Figura 7. Tasa de homicidios de países seleccionados de América (1955-2012)



Fuente: Estadísticas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013 y base de datos de la Organización Mundial de la Salud.

Dentro de este estudio se presenta una categorización del homicidio de la siguiente manera:

- Homicidio relativo a otras actividades criminales, específicamente dos, los homicidios ocurridos por los grupos criminales y otros por actos criminales convencionales como los robos. Los homicidios relativos a actividades criminales en las Américas son los que más ocurren, tienen un 30% de participación.
- Homicidio interpersonal que genera a nivel mundial 14% de todos los homicidios en 2012.

- Homicidio socio-político, sin embargo, la información que se muestra para esta categoría es limitada en el ámbito mundial, ya que se presenta más que todo en contextos políticos específicos, como por ejemplo en posconflictos y en países que estén experimentando situaciones sociales, políticas o económicas convulsionadas.

Centrándose en el caso colombiano, un estudio de la Oficina de Naciones Unidas contra las drogas y el delito del 2006 habla de que en Colombia la violencia homicida tiene tres grandes dimensiones:

- Una relacionada con el conflicto armado.
- Otra con la dinámica de la delincuencia común y el crimen organizado.
- Y otra relacionada con la convivencia y la conflictividad social.

Estas tres dimensiones tienen una gran relación entre sí, sin embargo, la que mayor aporta a los homicidios en el país es la relacionada con la delincuencia común y el crimen organizado. Algo que se resalta en este estudio y es de gran importancia tener en cuenta es que:

[...] por el hecho de ser un país inmerso en un conflicto armado que lleva varias décadas, y por el hecho de ser un país que cuenta con la presencia de estructuras criminales muy organizadas como las mafias del narcotráfico y grupos paramilitares, en Colombia el uso de las armas no es un uso indiscriminado sino más bien muy 'profesional' (UNODC, 2006, p. 16).

Si se analizan estos dos estudios, se puede ver que, en el caso específico de Bogotá, el 63 % de los homicidios que se presentan son por las actividades criminales (homicidios por bandas criminales, asaltos, homicidios por venganza), lo cual da razón a que esta dimensión es la que más muertes causa en la capital de Colombia.

De igual forma, los homicidios en Colombia se presentan en alto porcentaje en el sexo masculino. Como se ve, por ejemplo, en la tabla 1, referente a Bogotá, durante los últimos años el 90 %, aproximadamente, de los homicidios recae en los hombres.

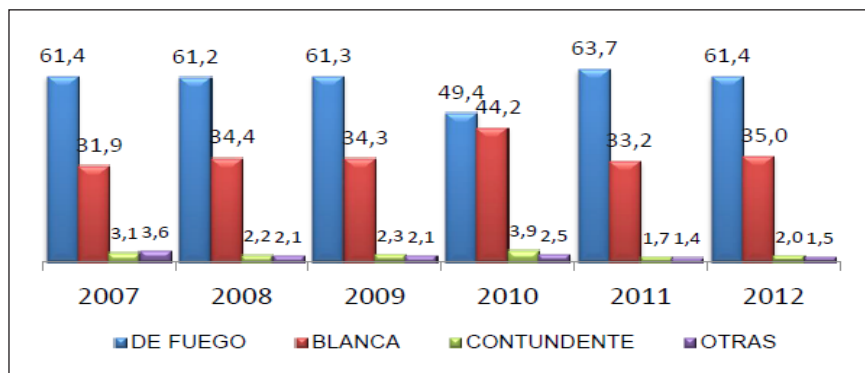
Tabla 1. Porcentaje de participación en homicidios según sexo (2007-2012), Bogotá

2007		2008		2009		2010		2011		2012	
H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
91.0	9.0	91.7	8.3	90.4	9.6	91.3	8.6	92.0	8.0	89.9	1.01

Fuente: SIJIN-CTI. Cálculos realizados por el Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad (CEACSC), Secretaría de Gobierno.

Igualmente, como se verá en la investigación y, en la figura 8, la mayoría de los homicidios en Colombia se perpetran con armas de fuego.

Figura 8. Homicidios según tipo de arma (2007-2012), Bogotá.



Fuente: SIJIN-CTI. Cálculos realizados por el Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad (CEACSC), Secretaría de Gobierno.

Retomando el Estudio Global de Homicidios de 2013, si bien la proporción de homicidios cometidos con armas de fuego es alta, la participación de este mecanismo en otro tipo de fenómenos, como el suicidio y lesiones personales no letales, es baja. Igualmente, estudios encuentran que en ciudades donde hay alta presencia de armas legales, se dan tasas de homicidio más bajas. Lo anterior permitiría descartar la idea de que Colombia está inmersa en una cultura de violencia indiscriminada y adoptar la hipótesis de que dicha violencia es organizada y controlada por diferentes grupos, además del Estado (UNODC, 2006).

Analizando estas cifras, se puede ver que el continente americano sigue teniendo altos índices de violencia, razón por la cual es necesario seguir trabajando en las Políticas de Seguridad en los Estados, así como generar una

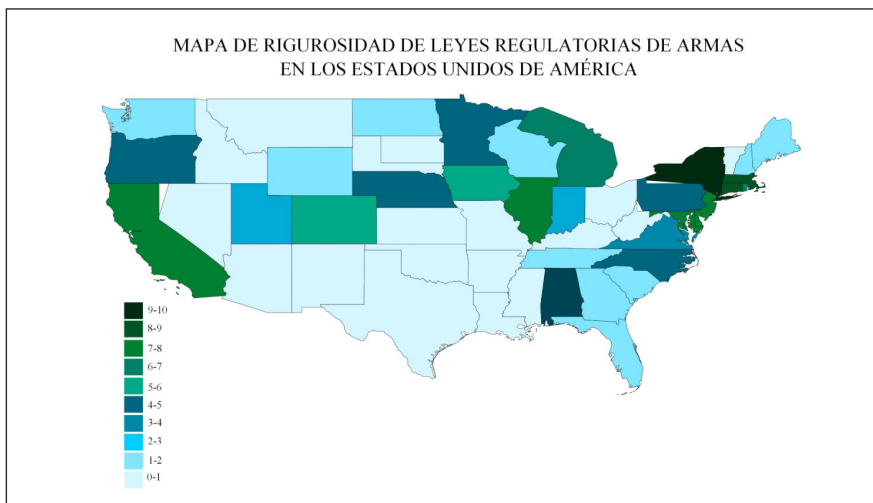
mayor cooperación entre la región para hacerle frente a problemas como las bandas criminales y el narcotráfico.

Una legislación sobre armas de fuego y municiones es necesaria, puesto que la violencia producida con estos instrumentos es un problema percibido por el Estado y sus ciudadanos, el cual debe ser solucionado con una acción gubernamental coherente basada en principios, derechos y obligaciones.

1.2.2. Argumentos a favor y en contra de las armas

Teniendo presente las cifras anteriores, son diversos los argumentos que se presentan a favor y en contra del uso de armas de fuego en manos de civiles. El investigador más conocido, quien defiende el uso de las armas, es el norteamericano John Lott. Lo que busca probar este autor es que “cuanto más armas están [sic] en manos de buenos ciudadanos en una comunidad, más seguros ellos están: las armas serían un eficaz instrumento de autodefensa contra los asaltos” (Bandeira & Bourgois, 2006, p. 26). Dentro de sus argumentos está el hecho de que a mayor venta de armas, menor cantidad de homicidios. Lott (1998) toma como ejemplo la ciudad de Washington, donde, dice, si bien es un estado que tiene las mayores restricciones al porte de armas, es uno de los distritos más violentos de los Estados Unidos.

Figura 9. Mapa del Índice de Rigor de Leyes de Armas por Estado



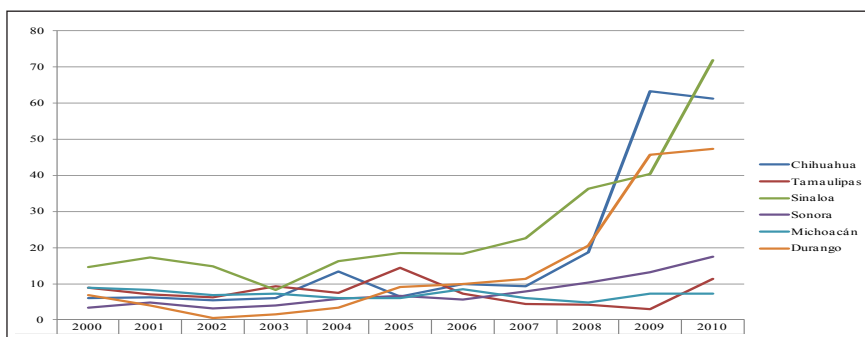
Fuente: elaboración propia con base en *Gun Traffickers Exploit Differences in State Law*. Recuperado de <http://news.brown.edu/pressreleases/2011/10/guns>

Sus críticos le responden que, para el ejemplo que toma, debe tener en cuenta otras variables, como el hecho de que las armas “continúan ingresando por la frontera de los estados vecinos de Virginia y Maryland, en donde se puede comprar ‘apenas’ un arma por mes, además del tráfico de armas provenientes de Vermont, en donde no hay control de armas” (Bandeira y Bourgois, p. 26). Lo anterior desvirtúa, en parte, m los argumentos de Lott, además, como lo argumentan Bandeira y Bourgois (2006), el argumento de este reside:

[...] en el hecho de usar como ejemplo localidades demasiado violentas, en donde las leyes de control de armas se volvieron por esa misma situación más rigurosas, para pretender probar que el desarme no funciona [...] esas localidades no son violentas porque se haya restringido la venta de armas; la restricción llegó para reducir una violencia preexistente. Si ella no logró ser reducida de manera satisfactoria, cabría preguntarse si su persistencia no hubiese sido mucho mayor sin la ley de control (p. 26).

Lo mismo ocurre si se tienen en cuenta las armas que resultan ser legales en los Estados Unidos y que pasan al mercado ilegal de México. Este último tiene grandes restricciones para el porte de armas, sin embargo, el mercado negro proviene de los Estados Unidos. Como lo presentaron senadores estadounidenses en un informe al congreso de este país, el 70% de las armas decomisadas en México provienen de los Estados Unidos (Feinstein & Schumer, 2011, p. 6). Esta cifra muestra que, si bien para los estadounidenses el derecho a poseer armas es algo fundamental, este ha permitido que se transfieran millones de armas a México, las cuales han sido causantes de miles de homicidios ocurridos en los últimos años en dicho país.

Figura 10. Gráfica comparativa de homicidios por armas de fuego en los Estados Mexicanos estudiados 2000-2010



Fuente: elaboración propia con base en datos del Consejo Nacional de Población de México (Conapo) y Secretaría Ejecutiva del Sistema de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República de México.

Según la figura 10, se puede evidenciar el aumento de los homicidios por arma de fuego que se han venido dando en los Estados Mexicanos, la mayoría de ellos, estados fronterizos con Estados Unidos, lo cual demuestra una tendencia de los carteles en México a usar cada vez más armas de fuego para asentar su poder y enfrentar a grupos de delincuencia organizada rivales, lo cual ha generado, a partir de 2007, un ascenso continuo de la violencia y los homicidios.

Si bien, las restricciones fronterizas y la exigencia de antecedentes para comprar armas (instaurada por la Ley Brady de 1993) siguen vigentes, las evasiones se presentan, y aquellas alternativas de tránsito se complementan con compradores de armas en las ferias llamadas *Gun Shows*, donde no se requiere de antecedentes para realizar compras, dado que la mercancía es de segunda, además, no hay una regulación de dichos espacios, y los proveedores más grandes del armamento se encuentran en la frontera (Texas, Arizona y Nuevo México).

Es así como las políticas actuales son deficientes y muestran una contribución directa a la diversificación y sofisticación de los métodos de tráfico, además, requieren una revisión exhaustiva de los mecanismos ya utilizados para el combate contra el tráfico de armas de Estados Unidos a México. Empero, las percepciones siguen siendo moldeadas de tal manera que la apreciación hacia las medidas tomadas sigue siendo positiva, a pesar de los resultados. En el siguiente capítulo se mostrarán las estrategias que llevan a construir un nuevo argumento que soporta la continuidad de la represión en la frontera, la negativa a revisar las leyes que permiten la posesión de armas en Estados Unidos y una fuerte relegación del tráfico de armas como un combustible de la guerra en México.

2. Instrumentos para la regulación de las armas de fuego

2.1. Ámbito internacional

En 2001, en el marco de la primera Conferencia sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos de las Naciones Unidas, se obtuvo como resultado el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (PoA). Con este programa, los estados se comprometen a “adoptar medidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos” (Organización de Naciones Unidas (ONU), 2001). Lo anterior, manejado y desarrollado desde el ámbito nacional, regional y mundial de los países que se acojan a ese programa.

Aunque este programa es de gran trascendencia por las medidas que se estipulan en él, no es un instrumento jurídicamente vinculante que permita establecer compromisos reales a los estados. Desde 2001 se han realizado diversas reuniones y conferencias relativas a examinar los avances que en la materia se han dado, así como anualmente se presenta un informe sobre la implementación del Programa de Acción.

De igual forma, para el mismo año en que se genera el PoA, se desarrolla el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Dicho instrumento fue aprobado en la Resolución 55/255 de la Asamblea de 2001 y entró en vigor en junio de 2005.

El objetivo principal de este protocolo, como lo estipula su Artículo 2, es “promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados Parte con el propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones” (ONU, 2005). En este protocolo se prevé una serie de medidas de control y disposiciones normativas que cubren múltiples aspectos sobre las armas pequeñas.

Este instrumento se presentaba como el único en su materia, para la época, en ser vinculante, sin embargo, la decisión de Colombia fue no ratificarlo, ya

que no compartía la formulación que se hacía en el Artículo 4 sobre el ámbito de aplicación del protocolo (Reyes, 2011) que cita:

El presente protocolo no se aplicará a las transacciones entre Estados, ni a las transferencias estatales cuando la aplicación del Protocolo pudiera perjudicar el derecho de un Estado parte a adoptar medidas en aras de la seguridad nacional en consonancia con la carta de las Naciones Unidas (ONU, 2001).

El fin último de este párrafo era excluir determinadas transacciones o transferencias entre los Estados que lo ratificaran, lo cual resultaba riesgoso para el país, si se tenía en cuenta “que deja un vacío para que un Estado pueda realizar una transferencia a cualquier otro, sin que ese otro Estado tenga alguna injerencia sobre este proceso” (UNODC, 2006, p. 97). En este punto, sería propicio que no se presentara esta excepción y que se realizaran todos los controles a las transferencias entre estados que estipula este instrumento.

Por otro lado, está el Instrumento internacional que permite a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas. Dicho Instrumento surgió como complemento a lo que se había determinado en el PoA sobre el rastreo de las armas pequeñas y ligeras ilícitas, lo cual resultaba ser un “mecanismo fundamental de las actividades nacionales, regionales e internacionales encaminadas a prevenir, combatir y eliminar las armas pequeñas y ligeras ilícitas” (ONU, 2005). Fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de diciembre de 2005.

El 2 de marzo de 2013 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el texto del Tratado sobre el Comercio de Armas. Es un tratado vinculante que se compone de 28 artículos con los cuales se busca controlar la compra y venta de armas, al igual que las transferencias y la fabricación de estos artefactos que han causado inseguridad en los estados, han aumentado los conflictos, a la vez que han sido los causantes de la obstrucción del desarrollo de países que conforman el Sistema Internacional.

La propuesta de este tratado fue hecha en 2006, por medio del proyecto de resolución titulado “Hacia un tratado sobre comercio de armas: establecimiento de normas Internacionales comunes para la importación, exportación, y la transferencia de armas convencionales” que fue impulsado por la Argentina, Costa Rica, Finlandia, Japón, Kenia, y el Reino Unido. Dicha resolución fue adoptada en octubre del mismo año, con solo un voto negativo por parte de los Estados Unidos. Con ayuda de diversas organizaciones como Amnistía Internacional

y Oxfam, se empezó una campaña para establecer unos estándares globales comunes para el control de las armas a nivel global.

El tratado entrará en vigor noventa días después de que cincuenta estados hayan depositado el instrumento de ratificación. Hasta marzo de 2014, once países lo han ratificado.

Colombia, en el marco de la 68.^a Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, realizada en septiembre de 2013, en cabeza del Presidente Juan Manuel Santos, firmó la suscripción al Tratado sobre el Comercio de Armas. Sin duda alguna, la firma por parte de Colombia de este tratado se traduce en el compromiso del Estado por cumplir con los instrumentos que a nivel internacional se desarrollan sobre el tema.

Cabe resaltar que entre los países que ya firmaron el Tratado, está los Estados Unidos. Contar con la firma de dicho país, que se abstuvo en varias ocasiones en algunos puntos en particular de este acuerdo⁵ (Aministía Internacional) —por ser uno de los mayores productores de armamento y municiones—⁶ es fundamental, puesto que se comprometió con un tema que a nivel interno es sensible, si se tiene en cuenta que en este país es legal portar armas⁷ y es el mayor exportador de armamento a nivel mundial.

Este Tratado, sin duda alguna, se presenta como el mayor avance que se ha realizado en la materia, por un lado, por ser vinculante para los países que lo ratifican, así como por ser el mayor esfuerzo que se ha presentado para elevar este tema al más alto nivel que se presenta dentro del marco de las Naciones Unidas por medio de un Tratado.

2.1.1. Instrumentos regionales

A nivel regional, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), el instrumento marco respecto del tema de armas es el de la Convención

5 Algunos puntos en los que Estados Unidos mostraba desacuerdo son: 1. No quería que el tratado incluyera la obligación de los Estados de prohibir la transferencia de armas, cuando se tenía información que estas podían ser utilizadas para cometer violaciones a los Derechos Humanos. 2. Iba en contra de la inclusión de las municiones en el tratado.

6 Si se tiene en cuenta un estudio realizado por Oxfam (2012), la industria global de munición para armas pequeñas y livianas está valorada en USD 4 300 millones y se producen 12 000 000 de balas al año (BBC mundo, 2012).

7 En los Estados Unidos, el derecho a portar armas está avalado por la Constitución de este país, lo anterior se encuentra enmarcado en la Enmienda de 1791 la cual contempla que “Una Milicia bien regulada, siendo necesaria para la seguridad de un Estado libre, el derecho del pueblo a poseer y portar armas, no será infringido” (Library of Congress, § 2).

Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA), el cual fue aprobado durante la Primera Sesión Plenaria del 13 de noviembre de 1997 y entró en vigor el 1 de junio de 1998. En Colombia, “entró en vigor el 6 de marzo de 2003, habiendo sido aprobada mediante Ley 737 de 2002 y posteriormente promulgada mediante Decreto 2122 de 2003” (UNODC-UNLIREC, 2009, p. 9).

Dicho instrumento tiene como objetivo el control de la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, así como el establecimiento de normas para el Comercio Internacional, la cooperación de los estados a nivel regional, para que no se presente un tráfico ilícito de armas, entre otros aspectos. Es importante recalcar que se constituye como el primer instrumento regional de carácter vinculante en materia de tráfico de armas en la región (Reyes, 2011, p. 18).

Como ejemplo de los avances que se han dado en la Región y en Colombia, en el marco del CIFTA, está el impulso que desde 2010 la OEA, por medio del Departamento de Seguridad Pública, viene implementado con la iniciativa para el marcaje de armas en los países que hacen parte de esta Organización, bajo el proyecto “Promoviendo el Marcaje de Armas de Fuego en América Latina y el Caribe” esto con el fin de “fortalecer la capacidad de la región para detener el flujo de armas de fuego ilícitas que circulan en el área” (OEA, 2011).

Con esta iniciativa, se busca “marcar de forma permanente las armas con una información identificable tal como el número de serie, nombre y lugar de fabricación o importación, modelo y calibre” (OEA, 2010). Hasta la fecha, 25 países de la región han firmado acuerdos de cooperación con la OEA para la donación de equipos para el marcaje de las armas, así como asistencia técnica a las entidades encargadas de realizar estos procesos.

Colombia, hasta el momento, no ha firmado acuerdos de cooperación con la OEA respecto de este tema, puesto que, como lo menciona el informe de Colombia sobre la aplicación del PoA de 2008:

Colombia es un país pionero en la marcación de armas, municiones y explosivos, lo cual está requerido por disposición legal por la Ley 737 de 2002, las normas ISO 9000 y 9001 y los procedimientos internos implementados para dar cumplimiento a lo exigido en las normas legales (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008, p. 21).

La Decisión 552 de 2003 de la Comunidad Andina, la cual aprueba el Plan Andino para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas

Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, está incorporada en la legislación nacional, conforme lo establecen las Leyes 8 de 1973 y 323 de 1996, por medio de las que se dispone que las Decisiones de la Comunidad Andina se deben adoptar sin previa aprobación legislativa (UNODC-UNLIREC, 2009, p. 9).

Dicha decisión retoma elementos de la CIFTA, aplicándolos a la Región Andina, en especial lo referente “al fortalecimiento de controles aduaneros y fronterizos, y otras medidas que implican el compromiso de los distintos países para realizar acciones en materia de fortalecimiento del marco institucional, cooperación y coordinación subregional, medidas legislativas, medidas operativas, confiscación, incautación, etc.” (UNODC, 2006, p. 102).

2.2. Normatividad nacional

Como se recalcó en párrafos anteriores, la legislación nacional respecto de las restricciones de armas se realiza mucho antes de que se empezara a generar instrumentos internacionales y regionales. A continuación, se señalarán algunas de las normativas más sobresalientes a nivel nacional que regulan los procesos y procedimientos para el uso, comercio, porte y tenencia de armas.

En la Constitución Política de Colombia de 1991 está estipulado que el comercio y control de armas está en manos del Estado, tal como lo establece el Artículo 223:

Solo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporaciones públicas o Asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas (Colombia, 1991).

Además, el Decreto 2535 de 1993, en el que expiden normas sobre armas, municiones y explosivos, es, sin duda alguna, el instrumento de mayor relevancia respecto de la normativa que tiene el país sobre el tema de armas.

Dentro de sus artículos están cubiertos aspectos como el control de armas, permisos de tenencia y porte para personas naturales y jurídicas, al igual que normas para los procesos de incautación, imposición de multas, decomiso y el establecimiento de registros de devolución de armas. Asimismo, se expiden normas para las municiones, explosivos, el proceso para importación y

exportación de armas, municiones y explosivos. Por otro lado, reglamenta los clubes de tiro y caza, los coleccionistas y a los servicios de vigilancia privada (Presidencia de la República, 1993).

De igual forma, dentro del Decreto se habla sobre las instituciones que tienen funciones y competencias respecto del tema en mención. Como se verá más adelante, este decreto tuvo cambios con la Ley 1453 del 2011, pero sin duda se presenta como instrumento clave para reglamentar el tema de armas en el territorio colombiano.

Asimismo, teniendo presente el Artículo 37 de este Decreto, el Departamento Control y Comercio de Armas, Municiones y Explosivos desde 2012, y hasta mayo de 2014, ha recibido 5964 armas de fuego entregadas voluntariamente por civiles al Estado (Departamento Control Comercio de Armas, 2014).

Cabe resaltar el Decreto 1809 del 3 de agosto de 1994 (Presidencia de la República, 1994) por medio del cual se reglamenta el Decreto 2535 de 1993 en el cual se hacen:

[...] precisiones de normas establecidas tales como tipos de armas de uso privativo de la Fuerza Pública, concesión de permisos especiales para autorizar el porte de armas de uso restringido, requisitos de instalación de polígonos, funciones y competencias del Comité de Armas, procedimientos para certificado de aptitud psicofísica, entre otros aspectos (UNODC, 2006, p. 104).

Estos dos Decretos se constituyen en la base de la normatividad relativa al tema de armas en Colombia, así como la base para el trabajo que el país empezó a desarrollar en el ámbito internacional en pro de una mayor regulación en la compra y venta de armas entre los estados. Cabe resaltar que el gobierno nacional realizó un proceso de transición para las personas que antes de 1993 poseían un arma, que consistió en un armisticio al cual se acogieron un total de 549101 armas. Si bien, fue un éxito esta iniciativa, 583074 armas, que para su época era legales, quedaron sin entrar a esta concesión, lo que las convirtió en armamento ilegal el cual hoy en día es causal de decomiso (UNODC, 2006, p. 47).

La más reciente normatividad que se realiza en el tema se presenta con la Ley 1453 de 2011, por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad, la cual fue reglamentada por el Decreto 0079 de 2012 (Congreso de la República de Colombia, 2011).

De esta Ley hay que destacar la reforma que se da en el título III, Artículo 20 del Decreto 2535 de 1993 “por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos”, en donde se adiciona que el Departamento de Control de Comercio de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares tendrá a su cargo la organización y administración de un registro en el cual deberán inscribirse todos los permisos previstos en este artículo o en las normas que lo modifiquen o sustituyan, y que deberá estar disponible para las autoridades que ejerzan funciones de Policía Judicial.

Con esta inclusión, se le da a esta oficina la tarea de tener un Registro Nacional de Permisos para las armas de fuego y así no se generan dobles trabajos con otras entidades que pueden estar realizando la misma labor.

Asimismo, debe resaltarse lo que se le modificó al Artículo 365 de la Ley 599 de 2000, donde se genera un aumento de la pena de 9 a 12 años para la persona que sin permiso de autoridad competente importe, trafique, fabrique, transporte, almacene, distribuya, venda, suministre, repare, porte o tenga en un lugar armas de fuego de defensa personal, sus partes esenciales, accesorios esenciales o municiones.

De igual forma, en el Artículo 366 de esta Ley, en el caso que se usen armas de las Fuerzas Militares tendrá una sanción superior que va de los 11 a 15 años. Lo anterior sin duda alguna es de suma importancia, puesto que el aumento de las penas genera un impacto en la población que no tenga las debidas autorizaciones y que pida la ley para el comercio, porte y tenencia de un arma de fuego, generando así un menor número de civiles que se expongan a portar o tener un arma consigo.

Sumado a lo anterior, está también la restricción al porte de armas que se presenta hoy en día en la capital del país, lo cual se explicará más adelante, pero que, aunado a lo anterior, representa mayores infracciones para las personas que porten un arma.

Un punto importante a resaltar de esta Ley es su Artículo 100, en el que se exige la compra de una póliza de responsabilidad civil a toda persona que obtenga el permiso para el porte de armas, para amparar los daños y perjuicios a terceras personas, derivada del uso de esta. Dicha póliza deberá ser expedida por una compañía de seguros debidamente autorizada.⁸ Sin embargo, dentro de los requisitos que están en la página del Departamento

8 El valor asegurado por cada arma autorizada no será inferior a 400 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes.

Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos no aparece esta exigencia que debería estar pidiendo este Departamento, dada su importancia para salvaguardar y amparar los posibles daños que puedan presentarse con el arma que se va adquirir.

Como complemento a las leyes enunciadas anteriormente, se presentan dos tablas 2 y 3 en las cuales se enuncian las leyes y decretos que regulan el tema de armas de fuego en el Estado colombiano.

Tabla 2. Leyes colombianas que regulan el tema de armas

LEYES	
Ley 08 de 1973	Por la cual se aprueba el convenio internacional y se determinan las modalidades de su aplicación.
Ley 323 de 1996	Por medio de la cual se aprueba el protocolo modificatorio del Acuerdo de Integración Sub-regional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996.
Ley 599 de 2000	Por el cual se expide el Código Penal.
Ley 737 de 2002	Aprueba la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA).
Ley 1119 de 2006	Por la cual se actualizan los registros y permisos vencidos para el control al porte y tenencia de armas de fuego y se dictan otras disposiciones.
Ley 1121 de 2006	Por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones.
Ley 1142 de 2007	Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana.
Ley 1453 del 2011	Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

Fuente: elaborado por la autora, tomando como fuente el Estudio comparativo de normas e instrumentos legales sobre armas de fuego, municiones y explosivos de la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, 2009.

Tabla 3. Decretos colombianos que regulan el tema de armas

DECRETOS	
Decreto 2535 de 1993	Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos.
Decreto 1809 de 1994	Por el cual se reglamenta el Decreto 2535 de 1993.
Decreto 1684 de 1985	Por el cual se aprueban los Estatutos de la Industria Militar.
Decreto 2685 de 1999	Por el cual se modifica la legislación aduanera.
Decreto 626 de 2001	Por el que se reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993, mediante la que se establece el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
Decreto 334 de 2002	Por la cual se establecen normas en materia de explosivos.
Decreto 2122 de 2003	Promulgó la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados.
Decreto 4508 de 2006	Por el cual se establece el Comité de Coordinación Nacional para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.
Decreto 1470 de 1997	Por el que se reglamenta el Artículo 100 del Decreto extraordinario 2535 de 1993.
Decreto 2858 de 2007	Por el cual se reglamenta el Artículo 11 de la Ley 1119 de 2006.
Decreto 514 de 2007	Por el cual se prohíbe el porte y transporte de armas en motocicletas, motocarros y mototriciclos.
Decreto 0019 de 2012	Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública.

Fuente: elaborado por la autora, tomando como fuente el Estudio comparativo de normas e instrumentos legales sobre armas de fuego, municiones y explosivos de la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, 2009.

Pasando a otro punto, vale la pena tener presente las iniciativas que se han presentado en el Congreso de la República, relativas a ampliar los controles del porte y tenencia de armas en Colombia.

Cabe resaltar, por ejemplo, una iniciativa presentada en 2007 por la Coalición de Ciudadanos por el desarme, la cual buscaba, como se explica en el documento, el desarme civil, otro camino hacia la paz:

[...] varias medidas como la de facultar a los alcaldes para restringir el porte de armas en su municipio sin tener que pedir el permiso a la entidad competente como lo es la Departamento de Control de Comercio de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares, elevar a 25 años la edad mínima para comprar armas, así como establecer un seguro obligatorio a los compradores de armas para la protección de terceros” (Villegas, A. 2010, p. 2).

Este proyecto fue hundido en el congreso sin ningún debate político, frente a este tema de importancia capital para la sociedad.

Si bien, los dos últimos puntos expuestos en el párrafo anterior están desarrollados en la Ley 1453 del 2011, la facultad para que los alcaldes puedan restringir el porte de armas en su municipio no se ha modificado. Si se tiene en cuenta el Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia (1991), una de las funciones de los alcaldes es “conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador”, en esto entraría el poder tener la competencia para restringir el porte de armas cuando se presenten situaciones en las que se deban tomar medidas especiales para salvaguardar la seguridad de los ciudadanos.

Sin embargo, tal como se define en el Decreto 2535, los alcaldes no aparecen dentro de los sujetos autorizados⁹ para la suspensión de la tenencia y porte de armas, no está dentro de su jurisprudencia. En la Sentencia C-867/10 de noviembre de 2010 proferida por la Corte Constitucional de Colombia dos ciudadanos demandaban el Artículo 41, parágrafo 1 el cual se refiere a que los alcaldes y gobernadores pueden solicitar a la autoridad militar competente la adopción de la suspensión general para el porte y tenencia de armas.

Los argumentos de los demandantes se centraban en que dicho artículo

[...] restringe la capacidad ordinaria del alcalde como jefe de policía y condiciona sus órdenes a la voluntad de una autoridad militar, cuando quiera que de manera transitoria considere necesario suspender, no individualmente, los permisos de porte de armas de fuego de defensa personal por razones de control de orden público en su territorio (Corte Constitucional de Colombia, 2010).

9 Las que están autorizadas para la suspensión de permisos para porte y armas son las siguientes Autoridades Militares: El Jefe del Departamento Control Comercio Armas, Municiones y Explosivos, los Jefes de Estado Mayor de las Unidades Operativas Menores o sus equivalentes en la Armada Nacional o la Fuerza Aérea y los Ejecutivos y Segundos Comandantes de Unidades Tácticas en el Ejército Nacional o sus equivalentes en la Armada Nacional o sus equivalentes en la Armada Nacional y la Fuerza Aérea.

Sin embargo, la Corte, teniendo presente las intervenciones del Ministerio de Defensa, la Comisión colombiana de juristas, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y el concepto de la Procuraduría General de la Nación, decidió que no son válidos los argumentos presentados y que continúan siendo exequibles los artículos demandados. Entre los argumentos que toma la Corte están en que dentro de los sujetos autorizados para suspender el porte y tenencia de armas no están los alcaldes.

Lo que sí está en la Ley es que los alcaldes pueden solicitar a la Autoridad Militar la adopción de la suspensión general, todo esto puesto que la solicitud de suspensión de manera general o individual de los permisos de porte y tenencia de armas debe ser:

[...] ejercida en el contexto de una Constitución que persigue la colaboración armónica entre las autoridades públicas, y por supuesto también entre las autoridades civiles y militares, con miras a garantizar los derechos y libertades fundamentales, así como la seguridad ciudadana y el orden público (Corte Constitucional de Colombia, 2010).

Este es un punto que seguirá en debate, puesto que son varias las quejas que se han presentado por parte de los gobiernos municipales, ya que en ocasiones se les niega el permiso para implementar esta medida, la cual, como se trata de explicar en esta investigación, es uno de los puntos a tener en cuenta en las políticas desarrolladas tanto por el gobierno nacional, como por los gobiernos locales para la reducción de homicidios y la promoción de una cultura sin armas.

Como se mostró en este capítulo, son varios los instrumentos en los que Colombia, en el ámbito internacional, se ha adherido y donde ha trabajado de forma permanente para cumplir con los puntos que se establecen en este aspecto. Lo anterior se puede ver reflejado en el Informe de aplicación en Colombia del Programa de acción de Las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, que Colombia presentó en 2008, de esta manera mostró los aportes para la consecución de buenas prácticas respecto de la problemática de las armas de fuego.

Por otro lado, a nivel nacional, existe una amplia legislación que ha servido para aumentar las penas de la comercialización, tráfico, tenencia y porte ilegal de armas, y que se ajusta a la normativa internacional. Empero, en el tema específico de desarme ciudadano, que es lo que se está analizando en esta investigación,

esta legislación no se ha enfocado en impulsar un programa integral para el desarme ciudadano de la población civil. Como se verá en el próximo capítulo, si se comparan las iniciativas que se han presentado en la Argentina y México con los planes nacionales para el desarme ciudadano, en Colombia no se ha generado una política a nivel nacional que ayude a desestimular el uso de las armas por parte de la sociedad civil.

3. Experiencias internacionales

3.1 Caso Argentina

Varios países a nivel internacional han ejecutado políticas para el desarme ciudadano como medida para bajar los homicidios en las ciudades. En América Latina, la Argentina se presenta como un ejemplo en la materia, en especial por medio del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego.

La Argentina presentaba cifras altas de homicidios, en especial los cometidos por armas de fuego, razón por la cual la sociedad civil, principalmente, empieza a organizarse para promover campañas para la reducción del porte de armas por parte de civiles (Concaro & Olaeta, 2011).¹⁰ En noviembre de 2004, con apoyo de IANSA (Internatidonal Action Network on Small Arms), nace la Red Argentina para el Desarme (RAD), la cual surge como respuesta a los sucesos¹¹ que se presentaban para la época, que llevaron a sensibilizar a la población civil sobre el porte y tenencia de armas por parte de civiles.

El trabajo de estas organizaciones civiles, así como los sucesos que cada vez se volvían más frecuentes en la nación, llevaron al gobierno del expresidente Néstor Kirchner a promulgar la Ley 26216 del 20 de diciembre de 2006 (Registro Nacional de Armas, RENAR), con la cual se da la creación al Programa Nacional de entrega voluntaria de armas de fuego, programa que tenía las siguientes metas:

- La disminución del uso y la proliferación de armas de fuego y municiones.
- La reducción de accidentes y hechos de violencia ocasionados por el acceso y uso de armas de fuego.
- La sensibilización acerca de los riesgos de la tenencia y uso de armas.

10 Dentro de los antecedentes, se resalta la recolección de armas en la provincia de Mendoza, iniciativa por parte de la sociedad civil donde se recolectaron cerca de 2500 armas en 40 días.

11 En 2004, tres alumnos mueren asesinados por su compañero de clases, quien les disparó. En 2005 ocurre un asesinato a mansalva de un joven por una discusión en un peaje. En 2006 ocurre el caso conocido como el tirador de Belgrano, en el que salió un joven disparando a los transeúntes, lo que ocasionó la muerte a un joven.

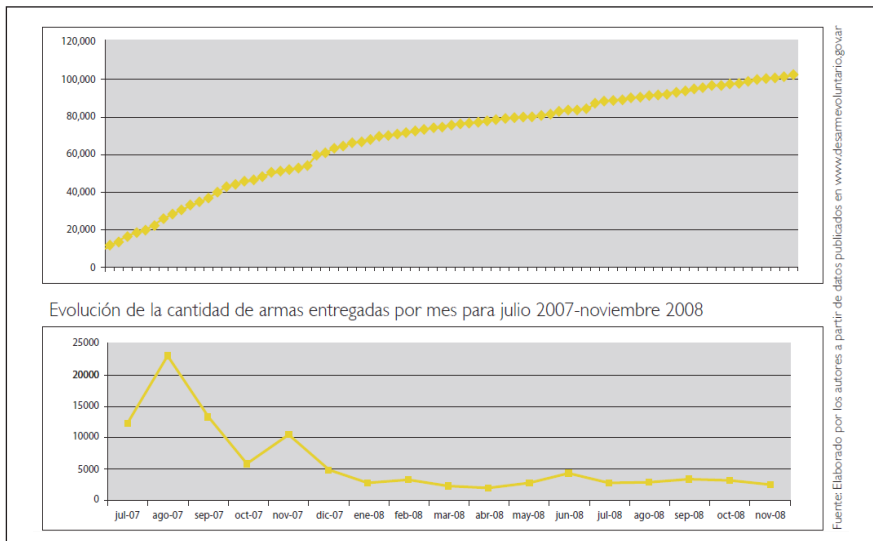
- La promoción de una cultura de no violencia y resolución pacífica de conflictos que desaliente la tenencia y el uso de armas de fuego.

Dentro de las características que contempló este plan, estaba la vigencia por 180 días prorrogables del programa, la entrega se daría de forma voluntaria y anónima y se daría un incentivo por parte del gobierno nacional, así como una amnistía declarada, lo cual no conllevaría consecuencias legales para las personas que las entregasen.

El gobierno de la Argentina ha generado las prórrogas necesarias para la consecución del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de armas de fuego. La primera prórroga al programa se dio por medio de la Ley 26520 de 2009, dando un plazo de un año. Con la Ley 26644 de 2010 se da una prórroga por dos años más al programa. La última prórroga se dio con la Ley 26919 de 2013 por dos años más para la ejecución del Programa (RENAR, 2013).

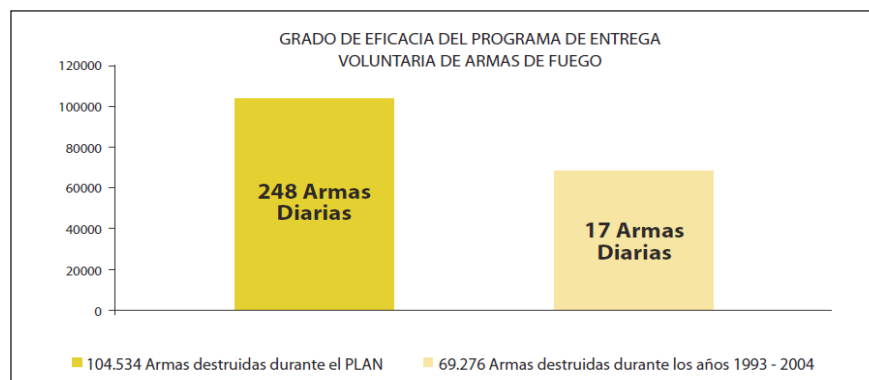
Durante la primera etapa de esta política pública presentada por el expresidente Kirchner, se recolectaron 107 761 armas de fuego y 774 679 municiones en el periodo comprendido de julio de 2007 a diciembre de 2009 como lo muestra la figura 11, representando así “aproximadamente el 10 % de las armas registradas en el país” (RENAR, 2010).

Figura 11. Acumulado de cantidad de armas entregadas en el Plan Desarme para julio 2007 - noviembre 2008



Asimismo, como se muestra en la figura 12, se ve el grado de eficacia del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en lo relativo a la destrucción de armas destruidas.

Figura 12. Grado de eficacia del programa de entrega voluntaria de armas de fuego en la Argentina



Fuente: Concaro y Olaeta (2011).

Si bien, este Programa de Desarme Ciudadano ha traído, durante los años que lleva en funcionamiento, una reducción en los homicidios, es necesario trabajar otros frentes para así obtener resultados integrales que ayuden a fortalecer estas políticas implementadas por el gobierno de la Argentina. Un ejemplo de lo anterior es un mayor número de políticas en materia de prevención elaboradas por el Registro Nacional de Armas (RENAR), quien es el ente encargado para la aplicación del Plan Desarme.

Sin embargo, hay que destacar las acciones innovadoras que toma este ente nacional y que claramente ayudan a generar la integralidad necesaria para que esta política de estado, que busca incentivar la dejación de armas por parte de civiles, genere efectos positivos en la reducción de los homicidios, lo cual se ve reflejado en una sociedad más pacífica. Prueba de esto es la Resolución 373/2013, por la cual se establece el Procedimiento de Participación Ciudadana por Oposición para la Autorización y Tenencia o Portación de Armas de fuego.

Con esta resolución se espera que los ciudadanos, así como las entidades de la sociedad, puedan oponerse a las solicitudes que reciba el Registro Nacional de Armas por antecedentes que no conozca este organismo, como lo explica RENAR (2013), esta resolución busca destacar que:

[...] el equilibrio entre un mayor control de armas de fuego y el otorgamiento de la tenencia en forma restringida, sumado a la concientización para el desarme de la sociedad civil, conlleva a una sociedad con menos armas y por lo tanto más segura (p. 2).

La Argentina se presenta así como un ejemplo en el ámbito mundial en la implementación de políticas encaminadas al desarme de los ciudadanos, así como una política de Estado que busca generar una cultura de la no violencia, por medio de la dejación de las armas de fuego por parte de la población civil. Un ejemplo de esto ocurrió recientemente, cuando el país fue galardonado con el premio *Future Policy Awards* en 2013, otorgado por la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (Unoda), el Consejo Mundial del Futuro y la Unión Interparlamentaria (UIP). El Plan Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego que lo reconoce como “una política sostenible que demuestra que el cambio positivo es posible cuando hay voluntad política” (SEHLAC, 2013).

Esta última frase refleja en buena medida uno de los factores más importantes para poder implementar una política pública nacional para temas de gran envergadura como lo es el desarme ciudadano, la voluntad política de los gobernantes de turno, la interacción con la sociedad civil, la participación de las organizaciones no gubernamentales es lo que permite la generación de estas políticas.

Algo que es importante resaltar en el Programa Nacional de entrega voluntaria de armas de fuego es el papel que cumplieron los diversos actores que participan en la sociedad argentina. Es valioso el papel que desempeñaron Organizaciones no Gubernamentales, como las mencionadas en párrafos anteriores, que en buena medida generaron presión al gobierno nacional para forjar resultados en pro del desarme ciudadano. La sinergia y la interlocución entre las diversas organizaciones tanto estatales como privadas así como la interacción con la sociedad civil, es lo que permite que se generen políticas de gran envergadura como lo es la que se presenta en este aparte de la investigación.

La Argentina se presenta así como un modelo para la creación de una política pública, que sea elevada a política de estado para el desarme ciudadano en Colombia. Es importante en esta parte resaltar el papel que organizaciones no gubernamentales, así como la sociedad civil, puedan tener en este proceso, sin olvidar la imperiosa voluntad política de los gobernantes que permita realzar la importancia de estas iniciativas en la sociedad colombiana.

Tabla 4. Leyes de la República Argentina referente a las armas de fuego

LEYES	
Número	Referencia
26792	Nuevo plazo de ejecución del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego.
26644	Se prorroga el plazo de vigencia del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego.
26216	Declara la emergencia nacional en materia de armas de fuego y materiales controlados y crea el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego.
25938	Creación del Registro Nacional de Armas de Fuego y Materiales Controlados, Secuestrados o incautados.
25886	Modifica el Código Penal y sanciona a todo tenedor y/o portador ilegítimo de armas y al que entregare un arma a quien no fuere Legítimo Usuario.
24703	Réplicas de Armas de Fuego.
24492	Crea la figura del Legítimo Usuario de Armas de Fuego y establece que sea el RENAR quien otorgue en forma exclusiva las credenciales de Legítimo Usuario y de tenencias sobre armas de fuego.
23979	Crea el sistema privado de cooperación técnica y asistencia financiera para el Registro Nacional de Armas. El sistema es similar al del Registro del Automotor y al del Registro de la Propiedad Inmueble.
20429	Ley Nacional de Armas y Explosivos.

Fuente: elaboración propia, con base en los datos encontrados en el Registro Nacional de Armas, RENAR.

3.1.1. Legislación argentina en materia de armas

A continuación, se enuncian la legislación que la República Argentina tiene en materia de armas.

Tabla 5. Decretos de la República Argentina relativos a las Armas de fuego

DECRETOS	
606/10	Modificación del Decreto 302/83, reglamentario de la Ley Nacional de Armas y Explosivos N.º 20.429
560/08	Prórroga del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego.
483/07	Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, creado por Ley N.º 26216. Facúltase al Ministerio del Interior para establecer los procedimientos de entrega, recepción, inutilización y destrucción pública de armas de fuego y municiones

Continúa

306/07	Modificase la Reglamentación parcial de la Ley N.º 20.429 y sus modificatorias, aprobada por el Decreto N.º 302/83.
7/07	Reglamentario de la Ley 26216 que declara la emergencia nacional en materia de armas de fuego y materiales controlados y crea el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego.
531/05	Registro Nacional de Armas de Fuego y Materiales Controlados, Secuestrados e Incautados - Reglamentación.
37/01	Reasígnase al Ministerio de Defensa, en el ámbito del Registro Nacional de Armas, el ejercicio de las atribuciones y funciones otorgadas a la dirección general de Fabricaciones Militares por las Leyes Nros. 20429 y modificatorias, 12709, modificada por su similar 20010 y por el Decreto Nro. 760/92.
437/00	Modifica el Decreto N° 603/92, en relación con la integración de la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico y faculta al RENAR a ejercer el control de las exportaciones de armas.
821/96	Modificadorio de la reglamentación a la Ley 20429, establece que los revólveres calibre .38 PLG pasa a pertenecer a la categoría de Uso Civil Condicional. Faculta al RENAR a establecer las normas para acceder a las distintas categorías de legítimo usuario.
64/95	Modificación del Decreto 395/75 que reglamentara la Ley 20.429 (tenencia de armas automáticas).
252/94	Modifica la reglamentación de la Ley 20.429, creando un sistema de credenciales únicas y uniformes con elementos de seguridad.
760/92	Desregúlase la exportación de armas clasificadas de “uso civil” y de “uso civil condicional”.
2534/91	Se autoriza al Ministerio de Defensa a celebrar convenios bajo el régimen de la Ley 23.283, sin cargo para el Estado Nacional, para el mejor funcionamiento del Registro Nacional de Armas.
73/88	Le confiere al RENAR las facultades de fiscalización y control de las Entidades de Tiro. El Manual de Entidades de Tiro (MET) incluye la reglamentación aplicable para la práctica del tiro deportivo.
302/83	Decreto reglamentario - explosivos - Registro Nacional de Armas - explosiones - importaciones - exportaciones - pirotecnia.
395/75	Reglamentario de la Ley Nacional de Armas y Explosivos 20.429.

Fuente: elaboración propia, con base en los datos encontrados en el Registro Nacional de Armas, RENAR

Tabla 6. Decretos de la República Argentina relativos a las Armas de fuego

RESOLUCIONES	
373/2013	Se establece el Procedimiento de Participación Ciudadana por Oposición para la Autorización de Tenencia o Portación de Armas de Fuego.
249/11	Aprobación de la escala de valores del incentivo por la entrega voluntaria y anónima de armas de fuego y municiones del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego.
2557/07	Se encomienda al Registro Nacional de Armas la destrucción de veinte mil treinta y siete (20.037) armas de fuego, recibidas en el marco del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego.
1308/07	Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego. Creado por Ley N° 26.216 y aprobada por Decreto 483/2007.
1/05	Creación de la Unidad Fiscal para la Investigación de delitos cometidos en el ámbito de actuación del Registro Nacional de Armas (UFI-RENAR).
1056/04	Actualización de multas.
269/93	Reempadronamiento Nacional Obligatorio de Armas de Fuego.

Fuente: elaboración propia, con base en los datos encontrados en el Registro Nacional de Armas, RENAR

3.2. México y el programa en D.F. “Por tu familia, desarme voluntario”

3.2.1. Contexto de México

Se calcula que en México solo 1 entre 300 armas de fuego cuenta con un registro formal. Además, de 2005 a 2009 la portación de armas ilegales en México sufrió un incremento exponencial del 82% (Secretaría de Desarrollo Social, 2013).

México se ha visto envuelto, desde hace varios años, en una ola de violencia que ha dejado diferentes problemas, como el lavado de dinero, el narcotráfico y el crimen organizado; todo lo anterior realizado por los carteles que lideran el tráfico de drogas y armas en el territorio mexicano. Este país se convirtió en el territorio estratégico para los enlaces del narcotráfico, así como el tráfico de armas a nivel regional.

3.2.2. Legislación mexicana

Tal como lo señala la Ley Federal de Armas de Fuego, los encargados del control de las armas de fuego en México son El presidente, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), las autoridades de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios. Para este fin, es encargada al SEDENA, la cual, en el marco de la Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos,¹² tal como lo señala el Artículo 30 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, se encarga de la expedición, suspensión y cancelación de las licencias de portación de armas, así como su registro, control y vigilancia.

La ley mexicana es una de las más rigurosas en el control de armas, pero a su vez, en su constitución reconoce que:

Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, p. 14).

De la misma manera, toda arma debe reportarse ante la Secretaría de la Defensa Nacional para ser incluida en el Registro Federal de Armas, “dentro de los 30 días siguientes a su adquisición, manifestando las armas de fuego de que se trate, expresando sus características así como los datos de identificación personal” (Cámara de diputados del Congreso de la Unión, 1972).

Sin embargo, en la práctica, lo anterior no se cumple en todos los casos. Se calcula que en México “existen en la actualidad cerca de 15 millones de armas de fuego de origen ilegal en manos de la población civil, frente a solo 2.5 millones registradas en 2011” (Secretaría de Desarrollo Social, 2013). Se calcula que solo 1 entre 300 armas de fuego cuenta con un registro formal.

¹² La Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos es un organismo de la Administración Pública Federal, dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional, cuya misión es regular las actividades enmarcadas en la Ley Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos. (Secretaría de la Defensa Nacional, 2014).

3.2.3. Programa “Por tu familia, desarme voluntario”

El 20 de diciembre de 2012, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera Espinosa, Jefe de Gobierno del Distrito Federal de México, firmó el Acuerdo por el que se autoriza la entrega de ayudas económicas y/o en especie a los ciudadanos que se adhieran al programa denominado “Por tu familia, desarme voluntario”. Este acuerdo estipula la entrega de ayuda económica a la población civil que entregue armas de fuego en el marco del programa lanzado por el Gobierno del Distrito Federal.

Al centrarse en este programa, se puede analizar que este lo que busca crear es la generación de conciencia sobre los riesgos de portar un arma de fuego y, asimismo, la creación de una cultura de paz en la ciudad capital.

Los objetivos del Programa “Por tu familia, desarme voluntario” son:

1. Construcción de un nuevo modelo de seguridad pública basado en la confianza entre el gobierno y la población civil;
2. Propiciar el desarme de la población fomentando la no adquisición ni uso de armas como instrumentos de protección;
3. Reducir accidentes y hechos de violencia ocasionados por el acceso y uso de armas de fuego;
4. Concientizar a los vecinos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y/o marginación social, del peligro que representa tener cerca un arma de fuego;
5. Mejorar la percepción de los ciudadanos sobre el nivel de inseguridad en la ciudad;
6. Promover la denuncia en lugar de la justicia por propia mano, buscando la solución pacífica de conflictos;
7. Impulsar una cultura de paz en las personas, los hogares y la ciudad en general (Secretaría de Desarrollo Social, 2013, p. 2).

Es importante ver que esta estrategia es transversal, puesto que no solo se centra en la entrega de armas sino que busca igualmente la generación de tejido social y la integración del gobierno y la sociedad civil basada en la confianza de las partes.¹³

¹³ En este punto, cabe resaltar que dentro de los primeros cuatro meses de este programa se habían visitado 384 660 hogares por medio de brigadas conformadas por 23 958 promotores, muestra de lo anterior es la necesidad de capital humano y económico para el éxito que ha logrado el programa.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar, como lo muestra el informe de resultados de este programa, que la fuerza de este es:

La estrecha colaboración entre gobierno y sociedad, así como en el involucramiento de distintos actores: el gobierno de la Ciudad, los gobiernos de las delegaciones, el gobierno federal de México, el sector privado (donante de productos y artículos para el canje), la iglesia católica y la población en general (Secretaría de Desarrollo Social, 2013).

Lo anterior es fundamental para la realización de este tipo de campañas, y es uno de los requisitos para una política pública exitosa. A continuación, se muestra la tabla 7 con los diferentes actores que interactúan en este programa, así como la labor que cada de uno de ellos realiza.

Tabla 7. Actores del Programa “Por tu familia, desarme voluntario”

Entidad	Labor
Gobierno Ciudad de México junto con la Subsecretaría de Participación Ciudadana y la Secretaría de Seguridad Pública	Líder del Programa; responsable de establecer el nexo con la sociedad civil por medio de campañas de concientización y entrega de material didáctico. Igualmente, se encarga de garantizar en los puntos de canje la seguridad necesaria para el proceso.
Delegaciones Políticas (demarcaciones sub-territoriales del DF)	Identifican los barrios y zonas sensibles a la violencia. Apoyo en los días de canje así como donación de objetos o dinero.
Autoridades Religiosas	Difusión de la campaña en las misas dominicales, así como las iglesias con el punto donde se realiza el canje por ser un lugar neutral y de confianza para la entrega de armas.
Gobierno de la República	Reguarda y posteriormente destruye las armas de acuerdo con la Ley Federal de Armas y Explosivos.
Sociedad civil, por medio del Consejo ciudadano de Seguridad Pública	Sirve como puente entre los ciudadanos y las autoridades gubernamentales. Realiza y análisis sobre la seguridad en el D.F.
Ciudadanía	Participación en campañas de sensibilización, las cuales incluyen talleres y capacitaciones. Se resalta en este punto el papel de las mujeres, quienes han influido en la entrega de las armas por parte de sus esposos e hijos.

Fuente: elaboración propia, con base en el resumen ejecutivo del documento “Por tu familia, desarme voluntario. La ciudad de México apuesta por una cultura de paz”. Ciudad de México, abril, 2013.

3.2.4. Resultados del programa

Esta campaña empezó en diciembre de 2012, la primera etapa se llevó a cabo del 24 de diciembre al 14 de junio de 2013; la segunda etapa, del 15 de julio al 21 de diciembre de 2013 y la tercera etapa del programa comenzó el 10 de febrero del 2014.

A corte de diciembre de 2013, el programa alcanzó un éxito rotundo, ya que, si se compara con la entrega voluntaria realizada en el periodo 2008-2011 —2008 (858), 2009 (1560), 2010 (1479), 2011 (1536), lo cual da un total de 5433 armas entregadas para estos años (Secretaría de Desarrollo Social, 2013, p. 1) —, las cifras son superiores, pues, entre diciembre de 2012 y diciembre de 2013, se han recolectado 9712 armas y 70000 cartuchos.

Asimismo, dentro de los resultados a la fecha que muestra el Secretario de Seguridad Pública, Jesús Rodríguez Almeida, el gobierno del Distrito Federal destinó:

18 millones 589 mil 069 pesos, cinco mil 405 despensas, 261 bicicletas, dos mil 878 tabletas, 16 laptops, 403 electrodomésticos, 12 mini laptops, 10 Netbooks y 25 cámaras digitales, como estímulo económico y en especie por cada arma de fuego recibida (Diario Excelsior, (2014, p. 1).

En pesos colombianos, el gobierno local invirtió, aproximadamente, 2863 mil millones. Como lo mencionó Rosa Icela Rodríguez, funcionaria de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal de México en el Foro Internacional: “Hacia una Seguridad Humana Urbana en América Latina, según encuestas realizadas respecto al programa el” (NOTICDMX, 2013).

Cabe resaltar que este programa también tiene en cuenta los juguetes bélicos, donde se han recogido, hasta octubre de 2013, alrededor de 11000. Lo anterior, con el interés de fortalecer la cultura de la no violencia.

3.2.5. Conclusiones

Los anteriores resultados, sin duda alguna, suponen un éxito para esta iniciativa de la ciudad capitalina de México. Teniendo en cuenta el contexto que se mostró en la primera parte, donde se ve a un país sumado por la violencia, este programa ha servido para prevenir el aumento de los homicidios, por medio de una estrategia integral que busca abordar todos los ámbitos por los cuales

empieza la violencia y la desintegración del tejido social que generalmente llevan al uso de armas de fuego.

Es importante ver que el éxito de este programa se basa en la interacción y respaldo que hay de los diversos actores que participan en este proceso, empezado por el Gobierno Distrital, la Iglesia, el sector privado, Organizaciones sociales y la sociedad civil. Esta integralidad es la que permite el éxito de estas medidas adoptadas.

Asimismo, como se evidenció en párrafos anteriores, es necesario un capital, tanto económico y como humano, para la buena consecución del programa, puesto que, por un lado, los incentivos económicos mueven a los ciudadanos a entregar las armas y, por otro, las personas que realizan la sensibilización en los barrios son las encargadas de educar hacia una cultura del desarme, ayudando así a la prevención de los eventos violentos.

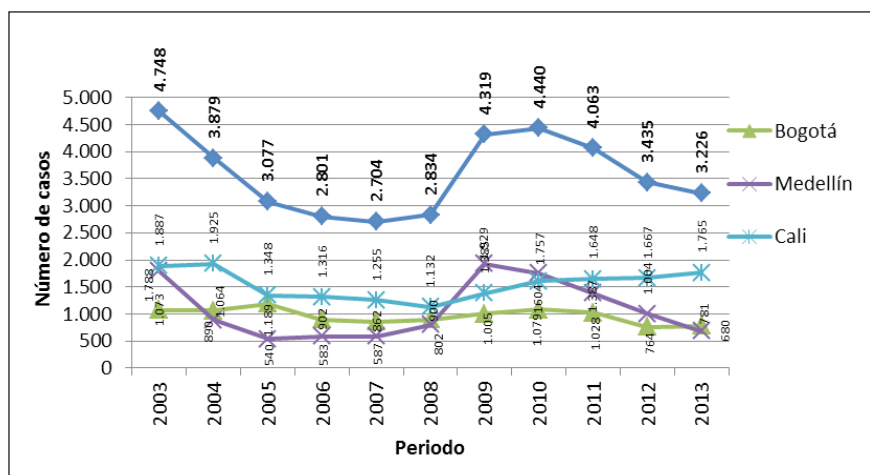
Esto último es crucial, puesto que, más allá de la recolección de armas, es fundamental la prevención que se busca con la sensibilización de la población, respecto del porte y tenencia de armas de fuego.

4. Campañas de desarme en Colombia. Las experiencias en Bogotá, Cali y Medellín

Gran parte de la violencia nacional está condensada en tres de las principales ciudades del país. Bogotá, Cali y Medellín concentran actualmente el 26% de la población y aportan el 31% de los homicidios con arma de fuego cometidos a nivel nacional. Bogotá se presenta con una tendencia relativamente estable, en la última década, presentó una disminución, tanto del número como de la tasa de homicidios, llegó a las cifras más bajas de los últimos años.

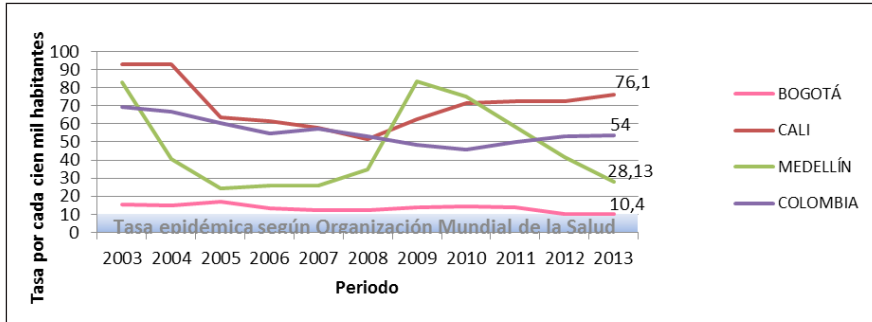
Por su parte, la ciudad de Cali se enfrenta a un incremento sostenido de la violencia homicida desde el año 2008, posicionándose actualmente con el mayor número de casos y una tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes de 76,1, una de las más altas del país y del mundo. Finalmente, Medellín muestra drásticas fluctuaciones en el comportamiento de sus cifras, logrando el mejor desempeño al disminuir de manera vertiginosa los homicidios cometidos a lo largo de los últimos cinco años, luego de haber alcanzado el pico más alto de la última década en el año 2009.

Figura 13. Homicidios por arma de fuego Bogotá, Medellín y Cali 2003-2013



Fuente: elaboración propia con base en datos de Medicina Legal y Policía Nacional.

Figura 14. Tasa de homicidios por arma de fuego, Colombia, Bogotá, Cali y Medellín, 2003-2013



Fuente: elaboración propia con base en datos Medicina Legal y Policía Nacional.

En adelante, este capítulo analizará los comportamientos de los homicidios con arma de fuego, anteriormente descritos, en estas tres ciudades, para identificar la relación e impacto que dichas cifras puedan tener con los planes y las políticas de desarme de los gobiernos locales respectivos, así como las conclusiones que se derivarán del análisis.

4.1. Campañas de desarme en Bogotá

Bogotá, siendo capital y teniendo la mayor población en el país, presenta una de las cifras más altas de homicidio en Colombia. Si se analiza lo que ocurría una década atrás:

[...] en 1993, Bogotá registró una tasa de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, una vez llegado a este punto que fue el más alto de la historia, el comportamiento del homicidio se quebró y se produjo una tendencia a la baja continua y consistente hasta 2004 cuando se frena la caída y aplanan la tendencia” (Llorente & Guarín, 2013, p. 172).

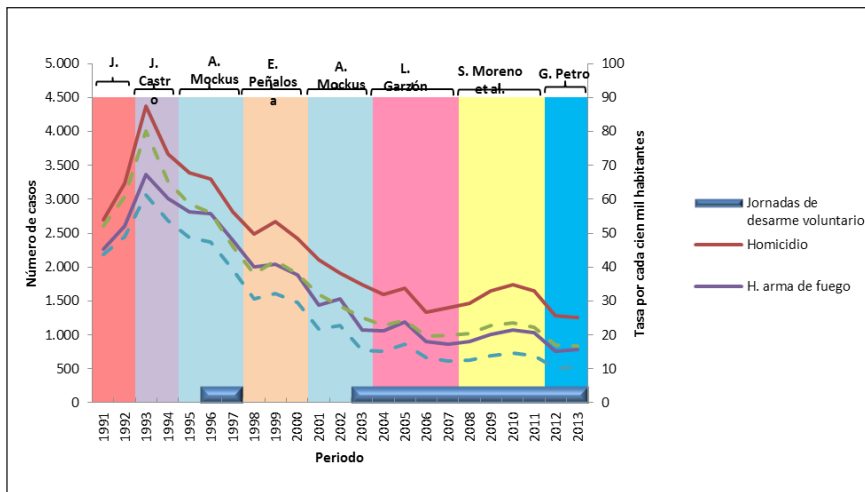
Según un estudio de la Universidad de los Andes, la violencia homicida en la capital del país se debe más a una violencia instrumental, entendida como aquella que se usa con algún fin y que se asocia, en especial, con formas relativamente organizadas del crimen y con grupos armados irregulares, a diferencia de lo que se conoce como la violencia impulsiva, que dentro

de las expresiones comunes están el maltrato en el hogar y, por el otro, los ataques por fuera de este como las riñas, disputas o altercados que, en el bar o en la calle, se salen de las manos y terminan fatalmente (Llorente & Echandía, 2001). Dentro de las conclusiones de este estudio está “que más que producirse por causas accidentales, la violencia en Bogotá resulta de la acción sistemática y deliberada de actores que la promueven” (Llorente & Echandía, 2001, p. 24).

Lo anterior se corrobora con un estudio realizado por la Oficina de Naciones Unidas contra las drogas y el delito sobre el tráfico ilegal de armas en Colombia en 2006, donde se expone que “en Colombia el uso de las armas no es un uso indiscriminado sino más bien muy ‘profesional’” (UNODC, 2006, p. 16).

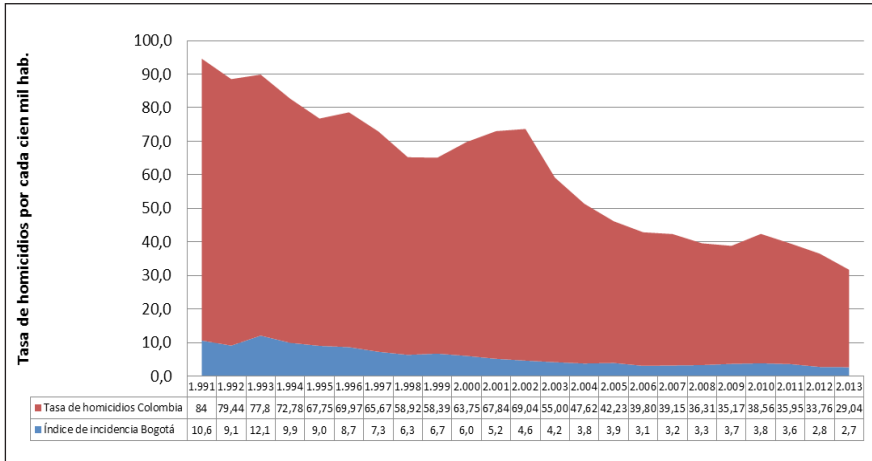
Es así que, desde mediados de los años noventa, las cifras de homicidios en Bogotá han venido disminuyendo constantemente, a excepción de unos pocos años que intentan volver a escalar. Estas disminuciones coinciden con nuevas regulaciones e intervenciones, no solo para el control de armas de fuego sino para lograr cambios en la cultura ciudadana, implementadas en la ciudad a partir de 1993.

Figura 15. Comparación de las jornadas de desarme voluntario realizadas frente al índice de homicidios cometidos de 1992 a 2013 (por alcaldías)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Medicina Legal y Policía Nacional.

Figura 16. Incidencia de Bogotá en la tasa anual de homicidios de Colombia 1991-2013



Fuente: elaboración propia con base en datos de Medicina Legal y Policía Nacional.

En efecto, desde aquel año:

[...] la administración local de Bogotá desarrolló políticas innovadoras de seguridad con dos pilares de intervención. El primero fue la llamada cultura ciudadana enfocada en cambiar las preferencias individuales por medio de programas educativos y proyectos. Simultáneamente, el segundo favoreció el fortalecimiento de la policía y de la ley (Aguirre, et al., 2009, p. 41).

Teniendo en cuenta lo anterior, así como el tipo de violencia de tipo instrumental, para contrarrestar los altos niveles de homicidios que ocurrían en la capital del país, desde 1995, fueron implementadas varias medidas de orden administrativo por parte del exalcalde Antanas Mockus, tales como, un plan desarme en el cual se incluía la restricción al porte de armas, campañas de desarme ciudadano, y el control del consumo de alcohol (Ley Zanahoria) (Llorente & Rivas, 2005, p. 10). A su vez, estas medidas fueron acompañadas por campañas de corte pedagógico y de ciudadana, así como la institucionalización de la política de seguridad, con la creación de la Subsecretaría para asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la recuperación del espacio público y de entornos deteriorados con altos índices de violencia, Misión Bogotá, la formalización de los consejos de seguridad, el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia SUIVD, la Unidad Permanente de Justicia, entre otros (Acero, 2013, p. 13).

Lo anterior, hay que tenerlo en cuenta, puesto que son todos estos factores, y políticas integrales aunadas, las que, en buena medida, ayudaron a bajar los homicidios en este periodo. No puede decirse que solo fue el desarme el que ayudó a bajar los homicidios, ejemplo de esto lo muestra un estudio realizado para la Secretaría de Gobierno y la Universidad de los Andes sobre el tema de violencia homicida, que:

[...] en el caso del control de armas durante los fines de semana, se presentaron 61 homicidios en promedio semanal desde su primer periodo de vigencia a principios de 1994 hasta finales de 1999; así, la magnitud del efecto de esta medida no superaría el 14% de la reducción en la tendencia de los homicidios en la ciudad (Acero, 2002, p. 462).

En este punto, es importante diferenciar las iniciativas que se realizan en un plan desarme, como lo son las campañas de desarme ciudadano voluntario, jornadas pedagógicas, así como la restricción al porte de armas. A continuación, se explicará cada una de ellas y cómo han sido manejadas en la capital del país.

4.1.1. La seguridad y el desarme en los gobiernos

4.1.1.1. Campañas de desarme ciudadano voluntario en Bogotá

Desde la administración de Jaime Castro en adelante, se han implementado diferentes medidas que apuntan a la reducción de los índices de homicidio en la ciudad, estructuradas mediante diferentes tipos de incentivos para que la ciudadanía adopte comportamientos no violentos.

Todos estos programas y planes de seguridad han estado acompañados de jornadas intermitentes de desarme voluntario, así como restricciones al porte de armas, dirigido por el Ejército Nacional, quien tiene la potestad para emitir las resoluciones respectivas.

Las campañas de desarme ciudadano voluntario son uno de los componentes de un plan desarme. Esta iniciativa ha estado vigente en Bogotá, desde la primer alcaldía de Antanas Mockus, cuando empieza a generarse un consolidado de campañas de desarme ciudadano. En la última década, se han implementado unas veinte campañas de desarme voluntario, donde se han incautado 7755 armas de fuego, 119117 cartuchos de munición y 800 explosivos (Secretaría de Gobierno de Bogotá, 2014). De igual forma, solo durante 2011 y 2012, la policía incautó un total de 74744, de las cuales 54742 (73%) no tenían

salvoconductos (Duarte, 2013). Como se presenta en la tabla 8, desde 1996 y hasta 2013, se tiene registro de 7999 armas entregadas por estos programas en la capital.

Tabla 8. Balance de las campañas de desarme ciudadano voluntario en Bogotá 1996-2011

Año	Nombre	Armas de fuego	Municiones	Explosivos
1996/1997	“Dejad que las Armas descanse en Paz” (9 campañas)	2688	15 420	367
2003	“Armas a la basura vida más segura”	528	10 264	10
2004	“Para proteger la vida, armas a la basura... ¡Vida más segura!”	912	14 511	175
2005	“Reconcílate con la vida ¡Entrega tu arma de fuego!”	423	5 598	12
2006	“Todos los objetos son pazivos desarma tu corazón, entrega tu arma de fuego”	307	6 219	15
2007	“Entregar tu arma de fuego es demostrar que tienes calibre” y “sin armas le darás directo al corazón”	864	174 549	41
2008	“Entregar tu arma de fuego es atinarle a tu vida”	330	12 062	19
2009	“Seamos madres con la vida (mayo) “Amar es desarmarte” (junio-julio)	709	17 459	22
2010	“Amar es desarmarte, entrega tu arma de fuego”	465	6 025	68
2011	“Entrega tu arma de fuego, amar es desarmarte”. “Entrega tu arma de fuego”	529	14 010	42
2013	“Sí al desarme ciudadano”	244	9 875	8
TOTAL	20 Campañas	7 999	285 992	779

Fuente: elaborado por la autora con la información proporcionada por la Subsecretaría de Asuntos para la convivencia y Seguridad Ciudadana de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Si bien, varias de estas campañas desarrolladas por el gobierno distrital han contado siempre con la colaboración de la Iglesia¹⁴ (López, 2013), durante

¹⁴ En este punto, hay que decir que la primera campaña de desarme ciudadano fue propuesta por el entonces Arzobispo de Bogotá, Monseñor Pedro Rubiano Sáenz. La iglesia es el actor que más se ha visto involucrado en la realización de estas campañas, por ser la parroquia un ambiente de neutralidad para la entrega de las armas.

las últimas campañas que se han realizado, no se resalta gran colaboración del Sector Privado, Grupos de la Sociedad Civil o Cooperación Internacional.

Cabe resaltar que, con las armas recolectadas en estas campañas de desarme voluntario, se han realizado fundiciones con estos objetos, al igual que con las que son entregadas voluntariamente por los ciudadanos al Departamento Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos. Según las estadísticas que lleva este Departamento, desde el 2003 y hasta 2013 se han fundido un total de 329704 armas (Departamento Control Comercio de Armas, 2014). Con estas fundiciones se han realizado diversos objetos, como palomas alusivas a la paz, cucharas, manos y la muy conocida escopetarra, que ha sido un ícono para las campañas adelantadas por César López sobre la reducción de la violencia.¹⁵

En tal sentido, el programa de seguridad implementado en el primer periodo de gobierno de Antanas Mockus (1995-1997), tenía como objetivo lograr cambios en la cultura de la ciudad. En palabras de Aguirre et al. (2009),

La prioridad [...] era fortalecer la capacidad de autorregulación individual a través de cambios en las percepciones y preferencias. El proyecto de cultura ciudadana era comprendido como un conjunto de tradiciones, reglas informales y acciones que facilitarían la convivencia en la ciudad (p. 41).

Entre sus grandes logros, se encuentran las disminuciones en el número de homicidios con la llamada “Hora zanahoria” que restringió la venta de licor y obligaba al cierre de establecimientos nocturnos a la una de la mañana.

Posteriormente, Enrique Peñalosa (1998-2000) continuó con los esfuerzos enfocados a la cultura ciudadana, pero hizo su propio énfasis en el mejoramiento de espacios públicos, basado en lo que se ha conocido como la teoría de la ventana rota, que señala principalmente que los espacios públicos deteriorados pueden convertirse más fácilmente en escenarios de delincuencia e inseguridad.

La segunda administración de Antanas Mockus (2001-2003), por supuesto, continuó con la política de cultura ciudadana, y esta vez hizo especial énfasis

15 Se resalta la iniciativa 24-0 que en su inicio promovió el músico César López, apoyada cada año por más entidades tanto públicas, privadas y que se ha extendido a otros países como Venezuela y Guatemala. 24-0 es un experimento de pedagogía social para la prevención de los homicidios, que pretende por un lapso de 24 horas poner en la agenda pública, en los medios y en la conciencia ciudadana, la reflexión sobre la responsabilidad que tiene la sociedad civil en la construcción de comunidades más seguras y en educación de personas que valoren, cuiden y respeten su vida y la de los demás.

en la participación de los ciudadanos para ayudar a denunciar los crímenes e involucrarlos en la garantía de su propia seguridad; creó redes de apoyo ciudadano en torno a estos temas. Adicionalmente, Mockus inició la elaboración del nuevo Código de Policía que estableció nuevos mínimos de convivencia en la ciudad (Aguirre et al., 2009).

Seguidamente, Luis Eduardo Garzón continuó construyendo sobre las bases sentadas por alcaldes anteriores, y se enfocó en temas de inclusión social y priorización de la seguridad como bien público de la ciudad. Sin embargo, su prioridad no fue el desarme ciudadano, sino que buscó atacar la violencia mediante planes como Bogotá sin Hambre, que apuntaba a la disminución de las tasas delincuenciales no solo mediante acciones punitivas o policiales, sino también mediante la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas de la población más vulnerable de Bogotá.

Por su parte, Samuel Moreno rediseñó el modelo de seguridad por cuadrantes en la capital e implementó la línea de emergencias 123 para atención a los ciudadanos. Mediante esta misma herramienta, se declararon como permanentes las jornadas de desarme voluntario, de tal forma que las personas pueden llamar y expresar su intención de entregar un arma de manera anónima (*El Tiempo*, 2009).

De igual forma, durante la administración de Moreno se firmó el pacto por el desarme:

[...] que busca trabajar por la reducción de la violencia armada, el desarme y en contra de la proliferación de armas de fuego (pequeñas y ligeras) y blancas. El pacto promueve el monopolio estatal de las armas y el trabajo conjunto del Gobierno y la sociedad civil para garantizar el desarme. Fue firmado por organizaciones comunitarias, ONG y líderes cívicos, de todas las localidades de la ciudad (*El Tiempo*, 2009).

En el mismo sentido, Moreno lideró la presentación de un proyecto de ley al Congreso que buscaba restringir aún más el acceso a los permisos para porte de armas, dar facultades a las autoridades locales para restringir dicho porte y establecía la obligación de implementar campañas pedagógicas a nivel local, pero el proyecto no pasó la aprobación del poder legislativo. Pese a los esfuerzos de la administración, la tendencia de los homicidios por arma de fuego en la ciudad tuvo un ligero ascenso con respecto a años anteriores.

Teniendo como base las campañas de desarme, enunciadas en párrafos anteriores, vale la pena ver su eficacia comparándola, por ejemplo, con el programa denominado “Por tu familia, desarme voluntario” desarrollado en

el Distrito Federal en México, que se vio en un capítulo anterior. En el D.F., solo en 2013 se recolectaron 9712 armas de fuego. Si se comparan estas cifras con las armas recolectadas en Bogotá de 1996 hasta 2013, queda un total de 7999 armas entregadas, este número no supera el alcanzado en México en un solo año.

Si bien, estas iniciativas han generado resultados, estos no han sido los deseables respecto de los años que se han dedicado para la realización de estas campañas. Aquí entrarían a cuestionarse los recursos que se asignan para la realización de estas campañas de desarme ciudadano voluntario, los cuáles permitirían tener una divulgación por diversos medios de comunicación, así como unos mayores incentivos para que las personas decidan entregar estas armas. Como se vio en el caso del Distrito Federal de México, en un año se destinaron 2863 mil millones de pesos, al igual que otros artículos donados por empresas privadas que han permitido una mayor recepción de armas.

Asimismo, en muchas ocasiones, es muy complejo medir el impacto de la eficacia de las campañas de entrega de armas, como lo expone Antonio Bandeira en su artículo “Armas de fuego, ¿Protección? ¿O riesgo?”, dos factores dificultan realizar una pertinente evaluación, uno de ellos es la falta de monitoreo en las campañas realizadas y las de variables que explican los índices de muerte por armas de fuego, que resulta complejo aislar uno solo de ellos (Bandeira & Bourgois, 2006, p. 70).

4.1.1.2. Jornadas pedagógicas

Las jornadas pedagógicas para desincentivar el porte y tenencia de armas en manos de los ciudadanos se implementó igualmente desde la primera alcaldía de Mockus, muchas de estas, enmarcadas en los programas que se encuentran en la tabla 8. Con estas jornadas pedagógicas “se trabaja constantemente para que se abandone la intención de hacer daño, más que en la entrega de objetos, pues estos son inanimados y como tal no son ni buenos ni malos, es el humano el que le coloca la intención, el que le da la acción” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009).

El problema que se ha dado con estas campañas pedagógicas es que no han sido constantes, en algunos casos, los gobiernos se han centrado más en jornadas pedagógicas y campañas de desarme ciudadano voluntario, mientras que otros se han centrado en la restricción al porte de armas, que es una medida más policiva, como se verá en el siguiente punto.

4.1.1.3. Restricción al porte de armas

La restricción al porte de armas es la medida más policiva, dentro de las que se enunciaron en los primeros párrafos de este capítulo. Las restricciones se pueden dar por intervalos de tiempo, bien sea permanente o temporal, al igual que de forma general o local.

Ejemplos de la restricción al porte de armas a nivel nacional se dan en las jornadas electorales; por ejemplo, para las elecciones presidenciales de 2014 por Decreto Presidencial N.º 891 del 13 de mayo de 2014

Las autoridades militares de que trata el Artículo 32 del Decreto Ley 2535 de 1993 adoptarán las medidas necesarias para la suspensión general de los permisos para el porte de armas en todo el territorio nacional, desde el viernes 23 de mayo hasta el miércoles 28 de mayo, primera vuelta, y desde el viernes 13 de junio hasta el miércoles 18 de junio de 2014, segunda vuelta, si la hubiere, sin perjuicio de las autorizaciones especiales que durante estas fechas expidan las mismas (Ministerio del Interior de la República de Colombia, 2014, p. 16).

Específicamente, en la restricción al porte de armas en la ciudad de Bogotá, medida impulsada por los alcaldes; este se ha dado tanto en periodos cortos, así como periodos largos renovados por las alcaldías.

Un punto que hay que tener presente en esta parte, y específicamente en los periodos de Mockus y Peñalosa, es que muchas de estas campañas se hicieron de forma intermitente, puesto que, como se vio en el capítulo de legislación, quien da el aval para la restricción al porte de armas es el Ejército Nacional, lo cual llevó a que estos dos gobiernos enfrentaran “la negativa que en varias ocasiones les dio la brigada a su solicitud para adoptar la medida de manera permanente, por considerar que con ella se mermaban las posibilidades de defensa de la llamada ‘gente de bien’” (Llorente & Rivas, 2005, p. 11).

Dos ejemplos sobre este tema en particular se enuncian a continuación. Uno de ellos se dio con el alcalde Enrique Peñalosa, quien al seguir las políticas de su antecesor, solicitó la restricción al porte de armas durante un semestre, sin embargo, “un fallo del Consejo de Estado de 1998 tumbó el decreto y le dio razón a los militares” (*La Silla Vacía*, 2012).

El segundo ejemplo sucedió en julio de 2003, cuando el entonces alcalde Antanas Mockus solicitó el desarme general por cinco meses, no solo los fines de semana, como estaba funcionando, como medida complementaria que ayudara a bajar los homicidios a fin de año, puesto que argumentaba

que estas medidas habían ayudado a reducir los homicidios en 2002, si se comparaban los meses en que se había restringido el porte de armas. Dicha solicitud fue negada por la Brigada XIII del Ejército, argumentando que “no era viable jurídicamente suspender los salvoconductos amparados por la ley de manera permanente y general” (*El Tiempo*, 2003).

Para el caso en que las restricciones han sido largas, se destaca la restricción total al porte de armas durante las 24 horas del día, los 7 días a la semana en la alcaldía de Gustavo Petro, desde su programa Bogotá Humana. Dicha medida comenzó desde el primero de febrero de 2012 y fue avalada por la Brigada XIII, por 3 meses, dicha restricción ha ido prorrogándose durante los últimos dos años, ya no por 3 meses, sino por 6. Como lo explicó el alcalde Petro, “esta medida lo que busca es incentivar el desuso de las armas, ahondar en la inutilidad y el peligro que genera tener un arma de fuego y desmitificar una serie de creencias en su entorno, asociadas a que las armas son sinónimo de seguridad o valentía” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

Efectivamente, si se comparan las cifras del primer semestre de los años 2011 y 2012, se advierte una baja del 32% en el número de homicidios con arma de fuego en la vía pública, lo que es atribuible en gran medida a la restricción al porte de armas mencionada.

No obstante, expertos en seguridad aseguran que es muy difícil medir el impacto directo que estas medidas puedan tener sobre los homicidios totales en la ciudad, sobre todo si se reconoce que “la mejora de la ciudad en cuestión de seguridad es el resultado de políticas continuas de más de quince años” (Riveros, 2012).

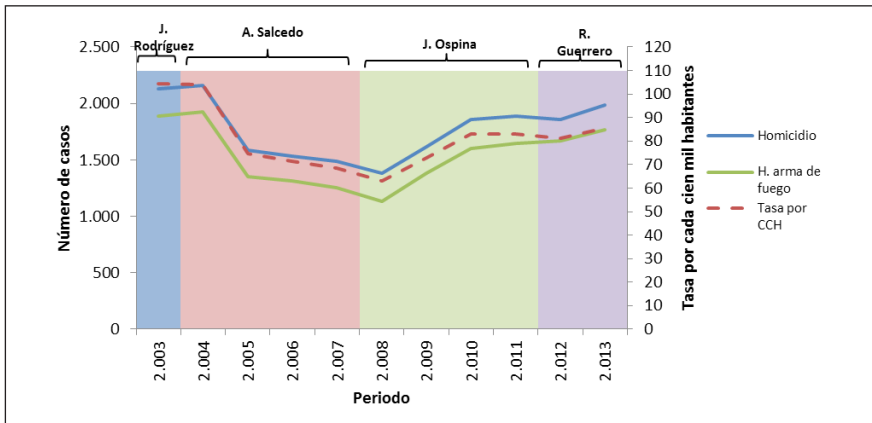
En síntesis, la Bogotá de hoy (donde se encuentran menores tasas de homicidio) es producto de un proceso que se gesta con la introducción de nuevas reglas de juego para el manejo de la ciudad, así como de nuevos enfoques para abordar el gobierno municipal y en especial el manejo de la seguridad ciudadana, en lo cual las autoridades civiles asumen un rol central de liderazgo. La continuidad dada desde mediados de los noventa al liderazgo de los asuntos de seguridad de la ciudad, así como a ciertos programas y su perfeccionamiento por parte de las sucesivas administraciones, sin duda han sido claves para la metamorfosis de la ciudad (Llorente & Rivas, 2005, p. 6).

Como pasa con las jornadas pedagógicas y las campañas de desarme ciudadano voluntario, las restricciones al porte de armas han sido intermitentes, muchas veces por las negativas de las entidades que tienen la potestad de dar el permiso, otras por la falta de planeación de estas dentro de los gobiernos.

Es necesario que las campañas de desarme estén enmarcadas dentro de una estrategia integral para que no se vean como iniciativas aisladas, y, lo más importante, que se genere una sinergia entre los diversos actores (Gobierno Local, empresa privada, Iglesia) que pueden participar para así tener el mejor resultado con la Sociedad Civil.

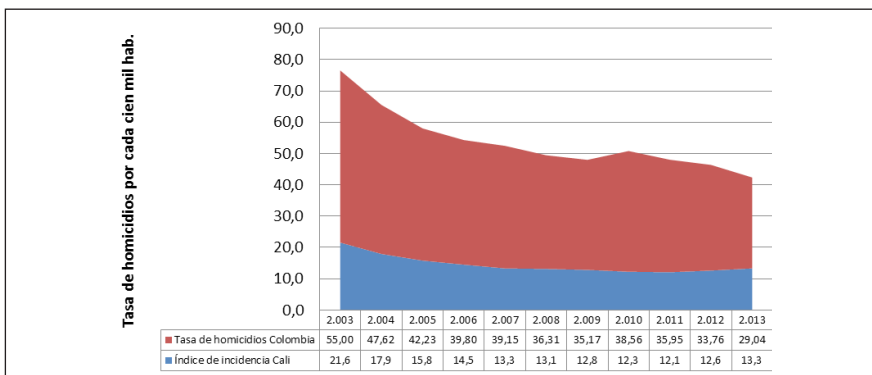
4.2. Análisis de las cifras y campañas de desarme en Cali

Figura 17. Comportamiento del homicidio en Cali, 2003-2013



Fuente: elaborado por la autora con base en Medicina Legal y Policía Nacional.

Figura 18. Incidencia de Cali en la tasa anual de homicidios de Colombia 2003-2013



Fuente: elaboración propia con base en datos de Medicina Legal y Policía Nacional.

Los datos sobre número y tasas de homicidio por arma de fuego para la ciudad de Cali están disponibles, de fuentes oficiales, solo a partir del año 2003, por lo que este análisis se basará principalmente en las cifras de la última década. No obstante lo anterior, se conoce que, al igual que en Bogotá, las administraciones locales de Cali han venido implementando acciones para disminuir las cifras de homicidios por arma de fuego desde los años noventa.

En este contexto, se creó el programa para el Desarrollo, la Seguridad y la Paz (DESEPAZ) en el año de 1992, que tuvo:

[...] como misión diseñar, orientar y ejecutar políticas integrales en el ámbito municipal (estatal y comunitario) con sentido preventivo, frente a los conflictos que se dan en torno a la seguridad y a la convivencia ciudadana, promoviendo prácticas civilistas y de paz para la resolución de los mismos (DESEPAZ, s.f.).

De igual forma, se considera DESEPAZ como un “programa preventivo en la concepción del manejo de la paz como política pública [...] y [...] administrativamente estuvo adscrito a la secretaria de programas especiales de Santiago de Cali y, posteriormente [...] se institucionalizó como un programa adscrito al despacho del Alcalde” (Desepaz, s.f.). Para dicho programa, la disminución de la disponibilidad de armas para los ciudadanos es un elemento importante para lograr un descenso en las cifras de homicidios y violencia, por lo que desde allí se articularon “las primeras restricciones al porte de armas en el país, gracias a la coordinación de la Policía Metropolitana y la Alcaldía de la Ciudad” (Aguirre, 2007, p. 39).

Dentro del componente educativo del programa, se estableció el proyecto “Niños Amigos de la Paz”, en el que los niños podían entregar sus armas de juguete a cambio de entradas a eventos o parques de diversión. “Un producto no esperado de este esfuerzo fue la aparición de un grupo de adolescentes que entregaron armas verdaderas y que dio origen a un programa especial dentro del trabajo con jóvenes integrantes de pandillas” (Guerrero, 2003, p. 12).

El Informe Mundial sobre Violencia y Salud 2003 resaltó que:

[...] mientras el programa estuvo en funcionamiento, la tasa de homicidios de Cali descendió de un nivel máximo nunca visto de 124 por 100000 a 86 por 100000 entre 1994 y 1997; es decir, una reducción de 30%. En números absolutos, hubo aproximadamente 600 homicidios menos entre 1994 y 1997, por comparación con el trienio anterior (Organización Mundial de la Salud, 2003, p. 4).

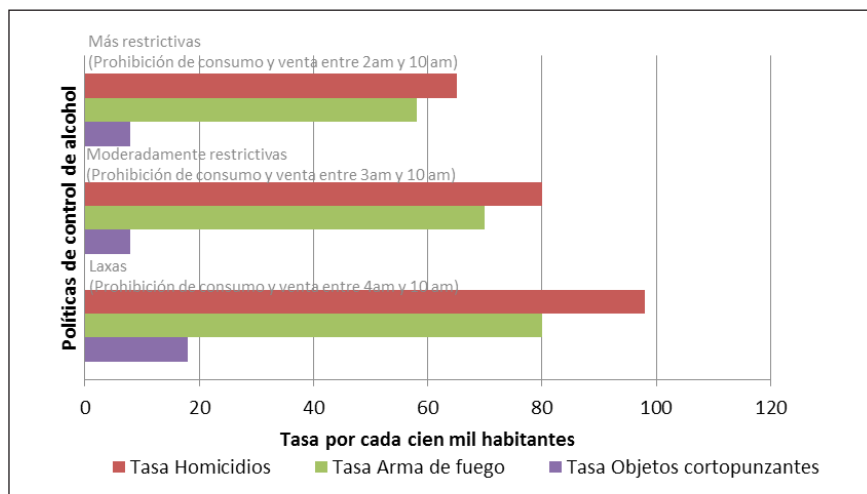
Algo similar se desarrolló en 2006 con el programa Zonas Seguras (2004-2007), y casi mil niños entregaron sus juguetes bélicos cambio de entradas a parques de diversión de la ciudad.

En cuanto a programas o políticas de desarme propiamente dicho, no se encuentran en los planes de desarrollo estrategias orientadas específicamente a ello. Los esfuerzos de las administraciones se han enfocado principalmente en solicitar al ejército nacional que se emitan resoluciones de restricción al porte de armas en la ciudad durante determinados periodos o fechas festivas como medida para proteger la vida de los ciudadanos (Observatorio Social de Cali, 2011). Solo algunas de estas solicitudes han estado acompañadas de una articulación estratégica con elementos de cultura ciudadana o educación para la no violencia. Por ejemplo, durante la alcaldía de Jorge Iván Ospina, en el año 2009, se entregaron bonos de mercado, cupos educativos en escuelas, tarjetas para el transporte público local y entradas a eventos culturales a quienes entregaron sus armas de fuego (Rodríguez, 2009). Según la figura 6 de homicidios, esta iniciativa apenas logró estabilizar la tendencia al alza que se venía dando en la ciudad.

Por el contrario, durante la administración de Apolinar Salcedo (2004-2008), se acompañaron las medidas de restricción al porte de armas con importantes medidas de restricción de venta de alcohol, dando como resultado una disminución significativa en las tasas de homicidios durante dicho periodo. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito resalta en su informe de 2013 las acciones llevadas a cabo en este sentido:

Las políticas que incluyen la limitación de la disponibilidad de alcohol han demostrado ser efectivas para reducir la violencia [...] por ejemplo, Cali tenía una tasa de homicidio muy alta, cuyo incremento se asociaba al consumo de alcohol. Una variedad de políticas, desde relativamente laxas hasta muy restrictivas, que limitaban la venta de alcohol en establecimientos públicos, fueron establecidas en diferentes ocasiones entre 2004 y 2008. La investigación demostró un mayor riesgo de homicidio durante los periodos con políticas menos restrictivas. (UNODC, 2014, p. 73, traducción propia).

Figura 19. Tasas de homicidios durante varias restricciones de venta de alcohol, Cali (2004-2008)



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Estudio Global sobre homicidios, 2013.

Esta disminución se ve reflejada tanto en la figura 18 como en la figura 19, donde la tendencia, tanto de homicidios totales como de homicidios por arma de fuego, se muestra a la baja entre 2004 y 2008.

Sin embargo, para el periodo más reciente, como se muestra en la figura 6, Cali no ha logrado marcar una tendencia a la disminución de los homicidios y homicidios por arma de fuego en la ciudad en los últimos años. El accionar por medio de resoluciones del ejército nacional para restringir el porte de armas únicamente en fechas determinadas no ha generado un mayor impacto sobre las cifras. Entre algunas de las causas para este hecho puede encontrarse la calidad de la difusión de las resoluciones, pues la información hacia los ciudadanos es desarticulada e intermitente y no permite que haya mayor claridad sobre las dinámicas de dichas restricciones. Asimismo, como se ha señalado anteriormente, mientras no haya una articulación con estrategias de educación para la no violencia, fomentación de la cultura ciudadana y otros elementos paralelos, las restricciones por sí solas no parecen tener un efecto significativo sobre los casos de homicidios.

En tal sentido, Paredes (2013) realizó un análisis para el periodo comprendido entre octubre de 2012 y octubre de 2013, llegó a la conclusión de que no existe una correlación directa entre el porte legal de armas de fuego

y la variación en las tasas de homicidio en la ciudad. De hecho, muchos de los periodos donde hay una restricción vigente muestran un alza respecto del mismo periodo del año anterior.

Tabla 9. Resoluciones de restricciones al porte de armas en Cali, octubre 2012 - octubre 2013

Resolución	Inicio	Fin	Duración	Alcance	Razón
035 de 2012	29-Sep-12	1-Oct-12	1	Toda la Ciudad	Especial
036 de 2012	6-Oct-12	6-Nov-12	31	Comunas 13-14-15-16-18-21	Solicitud Alcaldía
037 de 2012	24-Oct-12	25-Oct-12	1	Toda la Ciudad	Visita Presidencial
039 de 2012	2-Nov-12	3-Nov-12	1	Toda la Ciudad	Visita VicePresidencial
041 de 2012	9-Nov-12	10-Nov-12	1	Toda la Ciudad	Visita Presidencial
042 de 2012	9-Nov-12	8-Feb-13	91	Comunas 13-14-15-16-18-21	Solicitud Alcaldía
043 de 2012	24-Nov-12	25-Nov-12	1	Toda la Ciudad	Visita VicePresidencial
044 de 2012	7-Dec-12	8-Dec-12	1	Toda la Ciudad	Visita Presidencial
047 de 2012	24-Dec-12	30-Dec-12	6	Toda la Ciudad	Especial
001 de 2013	12-Jan-13	13-Jan-13	1	Toda la Ciudad	Visita VicePresidencial
002 de 2013	18-Jan-13	19-Jan-13	1	Toda la Ciudad	Visita Presidencial
004 de 2013	25-Jan-13	27-Jan-13	2	Toda la Ciudad	Visita VicePresidencial
005 de 2013	8-Feb-13	8-Mar-13	28	Comunas 13-14-15-16-18-21	Solicitud Alcaldía
006 de 2013	8-Feb-13	10-Feb-13	2	Toda la Ciudad	Visita VicePresidencial
008 de 2013	24-Feb-13	26-Feb-13	2	Toda la Ciudad	Visita Presidencial
009 de 2013	11-Mar-13	12-Mar-13	1	Toda la Ciudad	Especial
010 de 2013	20-Mar-13	22-Mar-13	2	Toda la Ciudad	Visita VicePresidencial
011 de 2013	2-Apr-13	6-Apr-13	4	Toda la Ciudad	Visita VicePresidencial
012 de 2013	4-Apr-13	4-May-13	30	Comunas 13-14-15-16-18-21	Solicitud Alcaldía
013 de 2013	17-Apr-13	19-Apr-13	2	Toda la Ciudad	Especial
014 de 2013	1-May-13	2-May-13	1	Toda la Ciudad	Visita Presidencial
015 de 2013	11-May-13	14-May-13	3	Comunas 1-6-11-13-14-15-16-18-20-21	Solicitud Alcaldía
016 de 2013	21-May-13	24-May-13	3	Toda la Ciudad	Especial
018 de 2013	9-Jun-13	12-Jun-13	3	Toda la Ciudad	Visita VicePresidencial
019 de 2013	15-Jun-13	17-Jun-13	2	Toda la Ciudad	Visita VicePresidencial
021 de 2013	25-Jun-13	26-Jun-13	1	Toda la Ciudad	Visita Presidencial
024 de 2013	2-Jul-13	4-Jul-13	2	Toda la Ciudad	Especial
025 de 2013	24-Jul-13	26-Jul-13	2	Toda la Ciudad	Visita Presidencial
026 de 2013	16-Aug-13	19-Aug-13	3	Toda la Ciudad	Visita VicePresidencial
028 de 2013	12-Sep-13	13-Sep-13	1	Toda la Ciudad	Visita Presidencial
029 de 2013	20-Sep-13	21-Sep-13	1	Toda la Ciudad	Visita Presidencial
030 de 2013	26-Sep-13	28-Sep-13	2	Toda la Ciudad	Especial

Fuente: Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad de Cali (2014) y Paredes, JP (2013).

Según lo muestra el autor,

En el periodo comprendido entre octubre de 2012 y octubre de 2013, se ha aplicado el “Plan Desarme” durante el 13,7% del tiempo en todo el municipio de Cali y durante el 50,1% en un grupo de comunas (13, 14, 15, 16, 18 y 21) para las cuales se ha aplicado un plan especial de intervención (Paredes, 2013).

Pese a lo anterior, estas mismas comunas aportan el 47% del total de homicidios del año 2012 y primer semestre del año 2013.

Como se muestra en la figura 17, el indicador de casos de homicidios por arma de fuego en Cali presentó un incremento sostenido desde el año 2010, pasando de 1604 casos a 1765 en el año 2013; es desafortunado encontrar que las resoluciones para restringir el porte de armas a lo largo de estos años no ha sido un elemento suficiente para incidir en la disminución de la violencia.

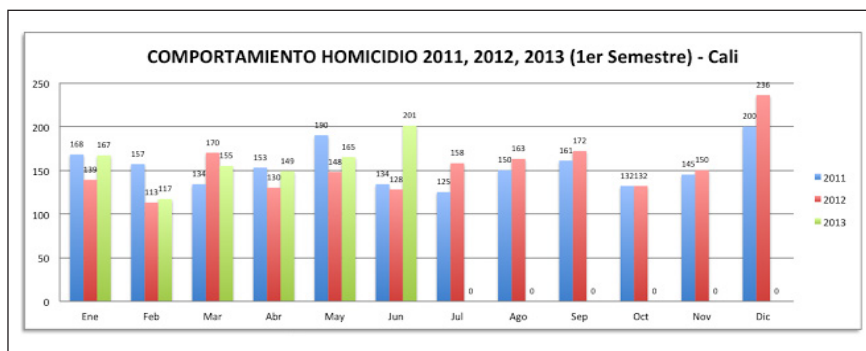
La tabla 10 muestra las cifras detalladas mes a mes del periodo analizado. En promedio, hubo un incremento de casos de homicidios del 13 % entre octubre de 2012 y 2013.

Tabla 10. Comportamiento del homicidio durante periodos bajo “Plan desarme”

Mes	HOMICIDIOS					PLAN DESARME							
	2011	2012	2013	2012 vs 2011	2013 vs 2012	Desarme 2012 (Días)		Desarme 2013 (Días)		Comportamiento homicidio en Cali durante desarme (Var. No. Homicidios)	Comportamiento homicidio en Cali durante desarme (Var. %)		
	Cali	Comunas Intervenidas	Cali	Comunas Intervenidas									
Ene	168	139	167	-29	28	NA	NA	4	11	28	20%		
Feb	157	113	117	-44	4	NA	NA	4	28	4	4%		
Mar	134	170	155	36	-15	NA	NA	3	8	-15	-9%		
Abr	153	130	149	-23	19	NA	NA	8	25	19	15%		
May	190	148	165	-42	17	NA	NA	4	7	17	11%		
Jun	134	128	201	-6	73	NA	NA	6	0	73	57%		
Jul	125	158	ND	33	ND	NA	NA	4	0	ND	ND		
Ago	150	163	ND	13	ND	NA	NA	3	0	ND	ND		
Sep	161	172	ND	11	ND	NA	NA	4	0	ND	ND		
Oct	132	132	ND	0	ND	7	25	ND	ND	0	0%		
Nov	145	150	ND	5	ND	3	27	ND	ND	5	3%		
Dic	200	236	ND	36	ND	7	31	ND	ND	36	18%		
Promedio:											13%		
XY Meses con Plan Desarme general en comunas intervenidas (Comunas 13, 14, 15, 16, 18, 21)													

Fuente: Paredes, JP (2013).

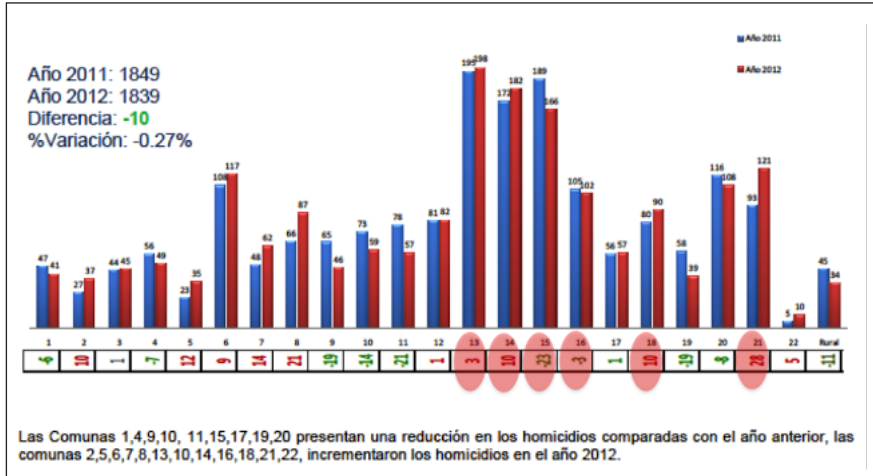
Figura 20. Comportamiento homicidio 2011, 2012, 2013 (1.º semestre, Cali)



Fuente: Paredes, JP (2013).

“Todas las comunas intervenidas con el Plan Desarme (octubre 2012 - marzo 2013), excepto las comunas 15 y 16, presentaron un incremento en las tasas de homicidio durante 2012 comparado con el 2011” (Paredes, 2013).

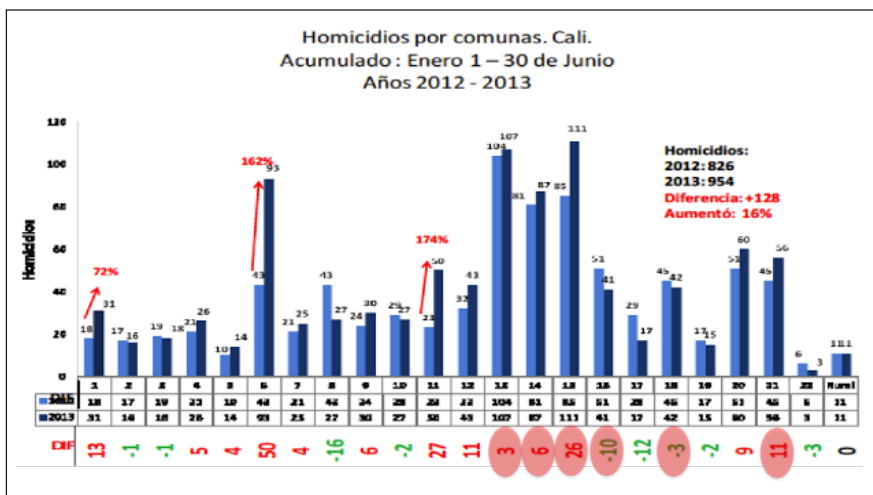
Figura 21. Homicidios por comuna en la ciudad de Cali, periodo enero- diciembre 2011-2012



Fuente: Observatorio Social, 2012.

“Todas las comunas intervenidas con el Plan Desarme (octubre 2012 - mayo 2013), excepto las comunas 16 y 18, presentaron un incremento en las tasas de homicidio durante el primer semestre de 2013 comparado con el mismo periodo del 2012” (Paredes, 2013).

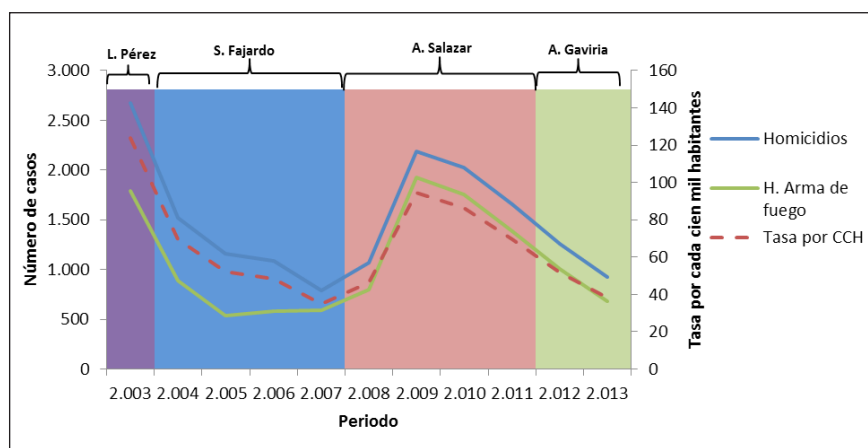
Figura 22. Homicidios por comuna en la ciudad de Cali, periodo enero-diciembre 2012-2013



Fuente: Observatorio Social, 2013.

4.3. Análisis de las cifras y campañas de desarme en Medellín

Figura 23. Comportamiento del homicidio y homicidio por arma de fuego en Medellín 2003-2013

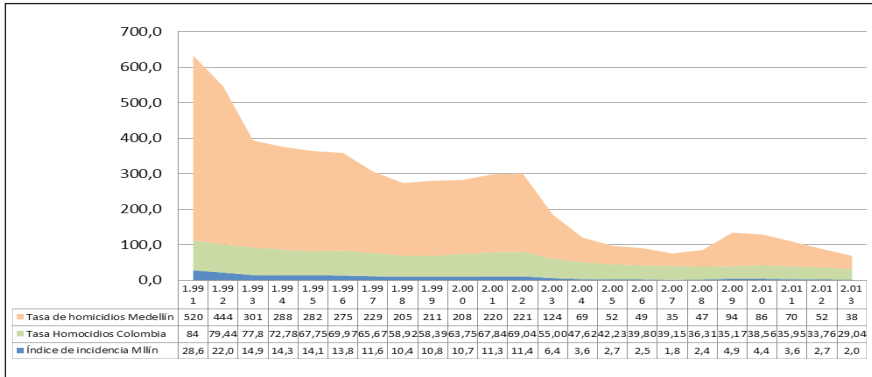


Fuente: elaboración propia con datos de Medicina Legal y Policía Nacional.

Medellín ha sido considerada una de las ciudades más violentas de Colombia, e incluso del mundo. Por algunos años, su tasa de homicidios por cada cien mil habitantes se posicionó dentro de las más altas de la clasificación internacional y su contribución al total de tasa homicidios en el país era bastante significativa (figura 16). Hoy, en cambio, el panorama es diferente y podría afirmarse que ha sido un caso de eficiencia a la hora de lograr disminuciones significativas en sus datos de homicidios.

La figura 14 muestra los datos, que están disponibles desde 2003, en los que se advierten periodos claros de disminución (2004-2007 y 2009-2013), así como un marcado ascenso entre 2007 y 2009. Con todo, y aunque se siguen manejando cifras alarmantes, estos datos presentan una mejora importante, respecto de la década anterior en la que, como en el resto del país, los niveles de violencia eran perturbadores.

Figura 24. Incidencia de Medellín en la tasa anual de homicidios en Colombia 1991-2013

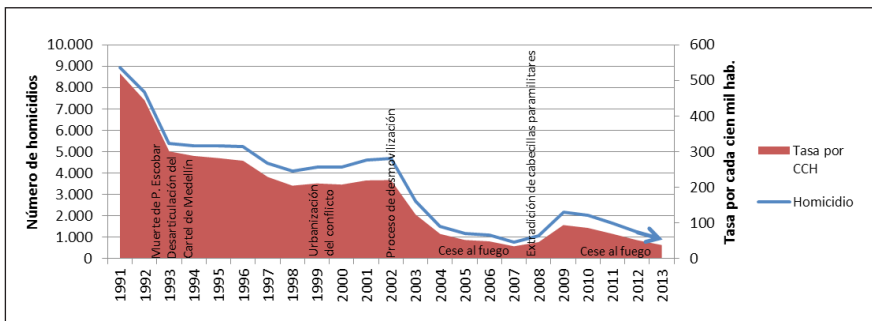


Fuente: elaboración propia con datos de Medicina Legal y Policía Nacional.

La figura 24 permite advertir cómo ha sido la incidencia de los homicidios en Medellín sobre el total nacional, así como las alarmantes diferencias entre la tasa local y la tasa de Colombia, lo que evidencia los altos niveles de violencia que vive la ciudad.

La figura 25 evidencia la tendencia de las cifras en Medellín desde 1991.

Figura 25. Comportamiento del homicidio en Medellín, 1991-2013



Fuente: elaboración propia con base en los datos de Medicina Legal y Policía Nacional.

Como se ha mencionado anteriormente, la década de los noventa, tanto en Colombia como en Medellín, ha estado marcada por la violencia que acompañó al narcotráfico y, en especial, la guerra de Pablo Escobar contra el Estado colombiano. El capo más poderoso que ha tenido el país tenía como base de operaciones la capital antioqueña, por lo que la realidad de la ciudad estuvo claramente influenciada por sus actividades. En efecto, el primer gran descenso

en las tasas de homicidio se muestra en el año 1993, cuando el cartel de Medellín fue desarticulado y Escobar fue dado de baja.

Posteriormente, la intensificación, nuevamente, de la violencia se debe a la urbanización del conflicto, en el que tanto bloques de la guerrilla como del paramilitarismo vuelven a tomar Medellín como centro de operaciones. En tal sentido, el Gobierno decide llevar a cabo combates militares y logra la desmovilización de gran parte de los bloques ilegales, lo que permite que, entre 2002 y 2007, se muestre nuevamente una importante disminución facilitada paralelamente por el cese al fuego declarado por las fuerzas paramilitares lideradas por alias ‘don Berna’.¹⁶

Si bien, la disminución de las tasas de homicidio en la ciudad, durante esta época, no se puede relacionar directamente con políticas de desarme ciudadano sino, como se mencionó, principalmente con los acuerdos de cese al fuego a los que llegaron los grupos ilegales en el área urbana, la tendencia en este periodo también ha sido atribuida a las intervenciones urbanas de la administración de Sergio Fajardo como el Plan para la Prevención de la Violencia: un arma menos son muchas más vidas. Dicho programa nació a finales de 2004 como un convenio entre la Alcaldía de Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El programa se basa en la hipótesis de que una de las causas de las altas tasas de homicidios en la ciudad es el porte ilegal de armas, por lo que busca promover el desarme de la población civil para incidir sobre esta fuente de violencia “y para contribuir al fortalecimiento de tejido social, reconociendo al Estado como garante de la preservación de la existencia humana y como el único y legítimo portador de las armas”. (Alcaldía de Medellín, sf, § 2).

En este sentido, el Plan Desarme tiene los siguientes objetivos:

Contribuir a la disminución del porte y tenencia de armas en la población y, por lo tanto, a la disminución de homicidios en el Valle de Aburrá. Generar un cambio de actitud mediante la estrategia pedagógica del programa. Brindar espacios de formación pedagógica para los jóvenes con el ánimo de disminuir los homicidios u otras consecuencias negativas que causa el porte de armas. Contribuir en los procesos políticos de formulación de políticas integrales en seguridad y convivencia (Alcaldía de Medellín, 2006, § 4).

16 Como se verá, parte de los incrementos de homicidios posteriores a 2008 son atribuidos a la extradición de alias don Berna y su consecuente pérdida del control sobre las bandas criminales establecidas en la ciudad.

Para lograrlo, el plan definió tres componentes que buscan articular los elementos educativos con acciones que se complementan entre sí: componente pedagógico, componente de participación social y gestión pública y componente policivo.

Dentro de los resultados que presentó este Plan están

[...] con la participación de 100 organizaciones e inversión gubernamental se logró la destrucción de 80000 armas en 2005, y la recolección de 41000 más entre 2006 y 2007, de las cuales, 28763 eran armas de fuego, y la recolección de 4049 armas de juguete entre 2006 y 2007 (Small Arms Survey, 2008, p. 292).

Cabe resaltar que de este programa sale el Acuerdo Municipal N.º 06 de 200 (Consejo de Medellín, 2007) “Por el cual se establece el Plan Desarme en Medellín como política pública de prevención de la violencia a través del desestímulo al porte, uso y tenencia de armas” (p. 1).

En este mismo contexto, se estableció una campaña permanente para que los ciudadanos, incluidos los niños, puedan entregar voluntariamente sus armas de fuego, armas blancas y juguetes bélicos, de tal manera que se disminuya el número de armas que están en circulación en la ciudad. De igual forma, se institucionalizó la Semana por el Desarme, por medio del Acuerdo Municipal 060 de 2008, que se celebra en la segunda semana del mes de junio (Alcaldía de Medellín, 2014).

Por otra parte, se encuentra una nueva etapa de incremento acelerado en las cifras de homicidios entre 2008 y 2010, la ciudad pasó de haber tenido un total de 788 homicidios en 2007, a tener 2186 casos en el año 2009 (figura 14), un incremento de casi el 200 %, y pasó de una tasa de homicidios por cada cien mil habitantes de 35 a una de 94. Las cifras son escandalosas, con el agravante de haber repuntado en tan poco tiempo.

Las razones principales que explican este avivamiento de la violencia se asocian con la extradición, en mayo de 2008, de Diego Fernando Murillo, alias ‘don Berna’, quien detentaba el poder y control sobre la llamada Oficina de Envigado. Las distintas facciones al interior de esta organización criminal reiniciaron luchas entre sí por el poder, lo que se tradujo en mayores homicidios, tanto de miembros de la misma estructura, como de civiles que padecen en medio de los enfrentamientos.

Entre 2009 y mediados de 2012 los protagonistas de esta confrontación fueron dos jefes de segunda línea en la estructura construida por don Berna, alias Valenciano y

alias Sebastián. Luego de varios meses de confrontación, alias Valenciano es capturado en Venezuela, el 28 de noviembre de 2011 y el 7 de agosto de 2012, el jefe de la organización, Ericson Vargas Cardona, alias Sebastián, es detenido en una finca en el municipio de Copacabana, al norte del Valle de Aburrá (Gil Ramírez, 2013, p. 8).

Según algunos investigadores, aunque han sido capturados muchos líderes de bandas criminales, y otros muchos se han desmovilizado, las dinámicas delictivas y negocios ilegales continúan funcionando en rangos más bajos de las organizaciones, lo que perpetúa las confrontaciones entre diferentes facciones delincuenciales, así como la revinculación de jóvenes entre unos y otros grupos ilegales (Gil Ramírez, 2013).

En tal sentido, el gobierno local ha desarrollado otras políticas paralelas al Plan Desarme (que ya posee carácter permanente), que van orientadas hacia la detección de zonas y periodos de alto riesgo de generación de violencia para poder tomar acciones en esta materia. Así, por ejemplo, una vez identificado un incremento de homicidios en el año 2010 por los conflictos entre pandillas,

[...] se creó el programa Medellín más segura y se abordó un proceso de movilización ciudadana, y otro que tenía que ver con dar oportunidades a los jóvenes en franjas de riesgo. Brindarles empleo e insertarlos en un sistema que los contenga, aparte de intervenir cuando sea necesario con las fuerzas de seguridad. En 2011 hubo una reducción de 19% en relación con 2010, y este año la tasa bajó un 47% respecto de 2011.

[...] Otro programa aplicado fue Medellín despierta para la vida. Son pactos de convivencia ciudadana, pactos de autoridad para fortalecer a la policía y sus lazos con los territorios, y un plan desarme, donde las comunidades de manera voluntaria entregan el armamento. Más allá del nivel de acatamiento, el plan fue exitoso no solo por el número sino por la conciencia que despertó acerca del desarme (Facioline, 2012).

Estos pactos de convivencia mencionados por el entonces Secretario de Gobierno de Medellín, se relacionan también con las treguas o acuerdos no explícitos entre pandillas y/o entre ellas y las autoridades. Desde los años noventa se creó en Medellín la Asesoría de Paz y Convivencia que, entre otras cosas, promovía los mencionados pactos entre las facciones ilegales que se enfrentaban en la ciudad, logrando así incidir sobre el comportamiento de las cifras de homicidio.

Así pues, las variaciones que se aprecian luego de 2010, que indican una tendencia a la disminución del homicidio en Medellín, han estado marcadas también por treguas entre los grupos al margen de la ley que operan en la ciudad, que consisten, principalmente, en el cese al fuego entre los bandos,

pero no necesariamente implica la suspensión de otras actividades delictivas. Muchas veces, se ha conocido que, a cambio de estos ceses al fuego, las autoridades locales ofrecen ciertas prebendas en términos de “traslados, rebajas de penas a quienes se encontraban detenidos y a quienes se entregaran a la justicia, además de la posibilidad de ingresar en los programas sociales de la Alcaldía de Medellín” (Gil Ramírez, 2013).

Un nuevo ejemplo de cese al fuego se conoce desde julio de 2013 que representó un “descenso de los homicidios cercano al 30% con respecto a igual periodo del año anterior”. Esto deja clara la capacidad de influencia que tienen las bandas organizadas sobre el comportamiento de las tasas de homicidio en la ciudad.

En definitiva, si bien las campañas por el desarme y la cultura ciudadana de Medellín son un ejemplo a nivel internacional y se observan unas tasas de homicidio descendientes en los últimos años, los niveles de violencia siguen siendo sumamente altos y ponen en evidencia varios obstáculos que enfrentan este tipo de políticas. En efecto, la dinámica de relativa calma en la ciudad depende de la voluntad de grupos organizados de delincuentes frente al cese al fuego y demás actividades ilegales de la capital antioqueña; el margen de acción de las instituciones locales está limitado por actores urbanos del conflicto armado. Más allá del desarme, la ciudad debe hacer frente a las dinámicas del conflicto interno a nivel nacional que han marcado las tendencias locales y han tenido como escenario principal a Medellín.

4.4. Conclusiones

En el país, se han desarrollado iniciativas desde los años noventa con el fin de reducir la circulación de armas de fuego en manos de los civiles en las principales ciudades. Estos programas están acompañados de componentes de control policivo, pedagogía y participación ciudadana, y se han resaltado como uno de los elementos más importantes que ha permitido el mejoramiento de las cifras de seguridad en el país.

No obstante lo anterior, ciudades como Medellín y Cali son escenarios clave de las dinámicas nacionales de violencia y conflicto armado, por lo que sus ciclos en las tasas de homicidio son altamente dependientes del contexto colombiano como un todo. Pero, como lo menciona Naciones Unidas, “si bien

los grupos armados ilegales generan gran parte de las acciones que involucran armas de fuego, no se puede desestimar la cantidad de muertes producidas por civiles que tienen un arma en su poder” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, p. 1).

En este contexto, según Restrepo y Aguirre (2007), un plan de desarme integral “debe considerar medidas para reducir la disponibilidad de las armas en manos de civiles, así como acciones dirigidas a modificar las actitudes o preferencias de las personas frente a las armas” (p. 359). En consecuencia, el plan debería contar con cinco estrategias mínimas para alcanzar sus objetivos de manera integral: campañas pedagógicas para cambiar la percepción de que las armas proveen seguridad o elevan un estatus social, restricción al porte de armas, utilización de mecanismos de participación ciudadana para modificar la regulación sobre armas de fuego, coordinación e integración nacional e internacional y acciones policivas para reforzar el cumplimiento de restricciones y regulaciones implementadas en este marco (Restrepo & Aguirre, 2007).

Todo lo anterior debe estar acompañado por una presencia activa del Estado y sus instituciones de seguridad para garantizar esta última durante los periodos de restricciones al porte de armas, en los que normalmente se percibe un aumento del riesgo por parte de la población. Igualmente, la participación e involucramiento de la ciudadanía garantizan una mayor legitimidad de los planes, permitiendo que haya un mayor impacto. “Para esto es necesario brindarle garantías a la ciudadanía; por ejemplo, que las armas entregadas en los desarmes voluntarios, además de las decomisadas y las entregadas en pactos, sean debidamente destruidas” (Restrepo & Aguirre, 2007, p. 360).

En tal sentido, se puede advertir que los planes de desarme llevados a cabo en las tres ciudades analizadas se acercan de una u otra manera a los componentes señalados por los autores.

Bogotá, por ejemplo, se destaca por sus componentes pedagógicos de cultura ciudadana que buscan transformar las percepciones y preferencias de los ciudadanos, no solo respecto del porte de armas sino frente al consumo de alcohol y prolongación de la vida nocturna, entre otros.

Cali, por otro lado, ha basado principalmente sus esfuerzos en la restricción al porte de armas pero lo ha hecho mediante resoluciones desarticuladas que tienen muy poca difusión, dejando en evidencia también los bajos niveles de participación ciudadana y un débil componente pedagógico, por lo menos en gran parte del tiempo de implementación de diferentes campañas.

Medellín, por su parte, ha logrado un mayor fortalecimiento de los componentes de manera transversal, acompañando las fuertes medidas de restricción al porte de armas, no solo en el casco urbano sino también en todo el Valle de Aburrá, con programas activos de pedagogía y cultura ciudadana. De igual forma, se han abierto espacios para que la ciudadanía integre redes de apoyo al desarme y contribuyan efectivamente a lograr los objetivos del programa. Todo lo anterior le ha permitido a la ciudad hacer frente a las dinámicas del conflicto nacional y procurar disminuir los niveles de violencia mediante una influencia en las dinámicas locales.

Para finalizar este capítulo, vale la pena resaltar el papel que cumplen las políticas enfocadas al desarme en un país como Colombia. En este sentido, el PNUD señala que “la tenencia de armas pequeñas en manos de la sociedad civil, además de las muertes y heridas que causa, es identificada como uno de los principales factores que debilita las instituciones democráticas” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, p. 1). “Cuando en un país hay muchas armas en manos de civiles, los conflictos proliferan y se profundizan y se perpetúan porque el individuo armado está menos dispuesto a la negociación y a la transacción” (Reyes, en PNUD, 2010, p. 1).

5. Formulación de una política pública de desarme ciudadano

Uno de los principales retos para América Latina y el Caribe es el de formular políticas públicas que puedan mejorar la calidad de vida de la inmensa mayoría de los habitantes de nuestra región. Desarrollar políticas públicas eficientes permitirá estabilizar el orden macroeconómico, contribuir de manera sustancial a la reducción de la pobreza y de la exclusión y garantizar niveles adecuados de seguridad pública que consoliden el Estado de Derecho y la democracia.
Secretaría General, FLACSO

Una de las partes de esta investigación es dejar plasmados los puntos para la realización de una Política Pública encaminada al desarme ciudadano. Para esto, es importante tener claro qué se entiende por política pública, su formulación, implementación, así como la evaluación de los resultados. Lo anterior llevará a concluir que el tema tratado en esta investigación da para la realización de dicha Política Pública en un escenario a nivel nacional, o empezando, en escenarios locales como lo son los diversos departamentos donde se presentan la mayor cantidad de homicidios con armas de fuego que, como se evidenció en capítulos anteriores, son en ciudades como Bogotá, Cali y Medellín.

Un primer punto para tener en cuenta es que una Política Pública “existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (Roth Deubel, 2002, p. 27). Para este caso que se está analizando, es fundamental que el Gobierno, por un lado, visualice la reducción de los homicidios como una necesidad y prioridad dentro de sus políticas y, por otro, tome acciones y vea como problemático el porcentaje de homicidios que ocurren en el país, de los que el 77 % se realiza con un proyectil de arma de fuego (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2014, p. 2).

Si se tiene en cuenta esta primera parte, el Gobierno podrá desarrollar una Política Pública que se entiende como un

[...] proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez Gavilanes, 2009, p. 156).

En este caso, lo que se busca modificar es que, por medio de un programa integral de desarme ciudadano, se reduzcan los homicidios causados por armas de fuego en el país, ya que, como lo muestran las estadísticas, es el medio con el cual se producen la mayor cantidad de homicidios.

Un punto fundamental para la realización de una política pública es contar con la participación de la población en todos los procesos que tiene la política. Para esto, es fundamental hacer “uso de todos los escenarios distritales y locales en los que se garantiza la voz y el voto de la sociedad civil para el proceso decisorio de las políticas públicas”. (Alcaldía Mayor de Bogotá, s.f., p. 1). Para la política que se está planteando, la población es, por un lado, a quien va encaminada y, por otro, en buena medida la que ayudará a que tenga éxito dicha política.

5.1. El problema

Es importante, en un primer punto, para la elaboración de una Política Pública, la construcción del problema “por el cual las autoridades públicas se ven en la tarea de intervenir” (Roth Deubel, 2002, p. 57). Algunas preguntas que son importantes tener en cuenta para tener claro el problema son si el problema es duradero o pasajero, en qué condiciones surgió el problema, quiénes son los afectados por el problema y, si no se interviene, qué le sucedería a los afectados y a los demás.

Dando respuesta a algunas de las preguntas enunciadas anteriormente, la primera de ellas, en la cual se pregunta si es duradero o pasajero, es un problema que ha sido duradero. Si bien, se ha dado una reducción durante la última década de los homicidios a nivel nacional, —teniendo presente que para 1991, según datos de la Policía Nacional fue del orden “de 79 por cada

100 000 habitantes, lo cual situó al país como uno de los más violentos del mundo” (Llorente & Guarín, 2013, p. 169)—, dichas cifras siguen siendo altas (la tasa promedio de los tres últimos años es de 32 homicidios por 100 000 habitantes), si se comparan con la región y con las demás regiones del Sistema Internacional.

En el caso de quiénes son los afectados por el problema, es la población en general. Si se tiene en cuenta el caso de Bogotá, hay algunas localidades que tienen las cifras más altas donde ocurren los homicidios. Sin embargo, hay que tener en cuenta otros fenómenos que ocurren en todos los sectores de la sociedad, como lo son en este caso las balas perdidas. El fenómeno de las balas perdidas es un tipo de violencia que ha dejado en los últimos años un sin número de víctimas. De acuerdo con un estudio realizado por el CERAC (Restrepo, 2011), más de 2670 personas han sido víctimas de balas perdidas entre 1990 y septiembre de 2011.¹⁷

Con referencia a qué le sucedería a los afectados, es básicamente seguir viendo cifras de homicidios altas por causa de las muertes ocurridas con armas de fuego, como lo enuncia el Estudio sobre las armas de fuego en Colombia de la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas “en Colombia las armas de fuego no hieren, en Colombia las armas de fuego matan” (UNODC, 2006, p. 18). Aunado a lo anterior, lo que conlleva el uso de armas y la amenaza que representan estos objetos es que “afectan el desarrollo económico, social e institucional del país, pues las relaciones que se crean entre sus diferentes dimensiones hacen que la población resulte indiscutiblemente perjudicada”, al igual que se presenta como un problema de salud pública por el número de casos que se atienden en los hospitales a causa de heridas por armas de fuego (Reyes, Camilo, 2011, p. 8).

Teniendo presente algunas de estas preguntas, el problema se engloba en el tema de la seguridad, uno de los principales temas que se trata en la agenda nacional, así como en los gobiernos regionales, municipales y locales.

La seguridad puede ser entendida como una “circunstancia que resulta de la creación y del mantenimiento de medidas de protección que garanticen

17 Como lo evidencia el estudio de CERAC, el 67 % de las víctimas por balas perdidas ocurrió en los meses de diciembre y enero. De hecho, los niños han sido los más afectados por este tipo de violencia, la cual puede ser prevenida si los ciudadanos son más conscientes del peligro que es disparar al aire. Las ciudades donde más se presentan víctimas por balas perdidas son Medellín, Cali, Barranquilla y Bogotá. El tema de balas perdidas se debe al porte indiscriminado de armas por parte de la población civil, donde no se ha creado una sensibilización del peligro que representa la tenencia de un arma.

un estado de inviolabilidad ante eventos o influencias hostiles” (FLACSO, 2011, p. 11).

Son varias las políticas que se han desarrollado en los diferentes gobiernos, especialmente en las alcaldías, teniendo en cuenta modelos importados como lo son la implementación de programas de “tolerancia cero” (Cero Tolerance), “policía comunitaria” (Community Policing), “a la tercera es la vencida” (Three Strikes and You are Out).

Dichas políticas, que han acompañado propuestas de gobierno, han estado enmarcadas, muchas de ellas, en el concepto de cultura ciudadana entendida como el “marco que regula los comportamientos de los ciudadanos, en la medida que establece reglas mínimas comunes que hacen posible las relaciones entre sí y con su entorno” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998).

Lo anterior, se ha llevado a cabo en buena medida para la reducción de los homicidios en las ciudades, para lo cual se han realizado diversos programas como los enunciados anteriormente, y políticas encaminadas a este fin. Son varios los puntos y frentes que deben tratarse y desarrollarse para reducir los homicidios, como se vio en los anteriores capítulos. Para esta investigación, específicamente, uno de los puntos que ayudaría a reducir los homicidios es el desarme de la población civil.

5.2. Formulación de la Política Pública

Teniendo claro el problema, que son los homicidios que ocurren por armas de fuego, específicamente se realiza la formulación de la política donde deben tenerse en cuenta los siguientes puntos:

1. Recursos disponibles: presupuestales, físicos, humanos.
2. Tiempo estimado para el logro de los distintos objetivos que se valoran.
3. Adecuación a las prioridades de cada una de las partes implicadas en el proceso.
4. Riesgos identificados en cada una de las alternativas/Probabilidades de logro de los objetivos.
5. Contribución de las diferentes alternativas al logro de objetivos de carácter más general.

6. Posibles efectos generados por el logro de los diferentes objetivos valorados.
7. Vinculación entre las distintas alternativas y los actores seleccionados.
8. Posibilidades de viabilidad de cada una de las alternativas (Alcaldía Mayor de Bogotá, p. 12).

De acuerdo con los puntos enunciados anteriormente, para la realización de una política pública, teniendo presente que debe haber voluntad política para la realización de esta, es fundamental contar con recursos para llevar a buen término la política. En este caso, la planeación de los recursos necesarios debe ser una constante en el gobierno para asegurar un rubro dedicado a este aspecto que permita la realización de la política en todos los aspectos que se tracen, bien sea campañas de desarme voluntario, jornadas pedagógicas, restricción al porte de armas, entre otras. En este punto, es importante la publicidad que se le haga a las campañas, puesto que esto permite su difusión, lo cual es fundamental para animar a la población a que haga parte de los planes que se tracen en las campañas. Como se vio a lo largo de los capítulos anteriores, un problema que han tenido las campañas de desarme que se han realizado en las diferentes ciudades de Colombia es la falta de publicidad que estas han tenido, aspecto que, como se enuncia, es fundamental para el éxito de los objetivos que se tracen en la Política Pública.

Respecto del tiempo estimado para el logro de los objetivos, es un punto que dependerá de las iniciativas que se tracen en la campaña de desarme. Este punto se puede medir por medio del número de actividades a realizar. Sin embargo, hay que tener presente que estas campañas deben tener una duración en el tiempo para que puedan tener un impacto real, en este caso, tanto en la reducción de los homicidios así como una cultura para la dejación de las armas por parte de civiles.

Por otro lado, los actores de esta política deben ser de diferentes entornos. Como se enuncia en párrafos anteriores, la Sociedad Civil y el involucramiento de esta en la política pública de desarme ciudadano es fundamental. En este caso, es la población civil la que deja las armas, y es la que recibe pedagogía para ser sensibilizada sobre la no tenencia y porte de estos instrumentos. Cabe resaltar que, como lo enuncia el doctor Camilo Reyes, exministro de Relaciones Exteriores, en una entrevista realizada para esta investigación (Anexo 1), la pedagogía, en buena medida, se realiza por medio de las madres cabeza de

hogar, esas madres o esposas de hombres que poseen armas. Son las mujeres las que permiten crear una pedagogía desde el hogar para la dejación de armas:

[...] la primera en entender el peligro de un arma es la mujer, la madre de familia, la esposa, porque ella ve el riesgo de perder al marido o de perder a los hijos por un accidente. Ella en su naturaleza de madre y esposa tiene reserva en relación con la tenencia de armas (Rodríguez, 2014).

Otros actores relevantes para el éxito de una política pública de desarme es la sociedad civil, las ONG, las universidades que incentiven actividades y ayuden a la propagación de la política, al igual que, como se mencionaba en párrafos anteriores, los medios de comunicación, quienes cumplen un papel importante para la debida publicidad en televisión, radio y periódicos de las actividades que se programen para el éxito de la Política Pública.

Asimismo, la iglesia desempeña un papel fundamental para mediar y ser centro de la entrega de armas, así como ayudar a difundir el mensaje para la dejación de armas de la población civil. El sector privado es significativo, ya que puede realizar donaciones para los incentivos que se dan cuando se realizan campañas de desarme voluntario y, sin duda alguna, el Gobierno, bien sea nacional o local, tiene el papel más sobresaliente, ya que es el que articula la política, le da seguimiento y evalúa los resultados que se presenten.

5.3. Adopción de la decisión

Luego de tener claros los puntos anteriores, el siguiente paso es la adopción de la decisión. Este punto se materializa cuando se realiza por parte del Gobierno una Ley, Decreto, Resolución que haga efectiva la Política Pública, se dé una institucionalización y, de esta forma, se cumpla lo estipulado. Ejemplos como los que se vieron en el capítulo de experiencias internacionales, que por medio de una Ley en el caso de la Argentina y un Acuerdo para el caso del Distrito Federal en México, se implementaron políticas referentes al desarme de la población civil que han incidido significativamente, no solo a una entrega masiva de armas en manos de civiles, lo cual ayuda aunado con otras políticas a la reducción de los homicidios sino a la sensibilización de la población civil para la dejación de las armas.

En este punto, es fundamental que, identificado este problema el cual afecta a toda la población civil, sea una prioridad para el Gobierno nacional, o los gobiernos locales. En varios escenarios, como se exponía en las diversas campañas que se han realizado en las principales ciudades de Colombia, han existido iniciativas, las cuales han generado resultados locales que muchas veces muestran resultados aislados. Sin embargo, no son lo suficientemente fuertes para generar un gran impacto y, en este caso, un impacto a nivel nacional.

Como ya se sabe, una política pública busca prevenir o solucionar una situación definida como problemática, en este punto de la adopción de la decisión es que dicha política deberá estar planificada y estructurada, no como en muchos casos que estas se ven “con mucha frecuencia, en la tarea de reaccionar ante hechos inminentes que demandan rápidas definiciones de problemas, objetivos e instrumentos, comprometiendo en ocasiones la calidad de la política” (Velásquez Gavilanes, 2009, p. 166). Cuando se tome la decisión de realizar una política pública de desarme ciudadano en Colombia, esta decisión se espera que no sea para “reaccionar” a una situación particular sino que sea parte de una estrategia gubernamental que cumpla con todos los requisitos que se están exponiendo en este capítulo para tener así unos resultados satisfactorios tanto para el Gobierno que la realice como para la población en general.

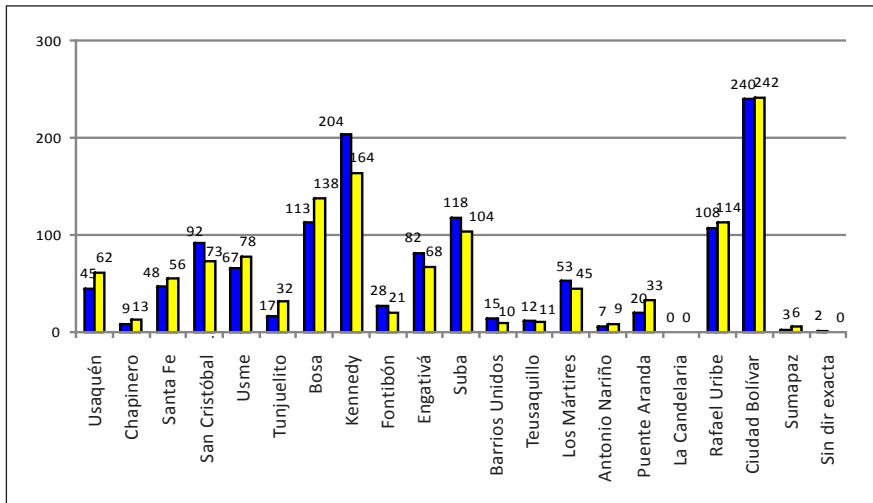
5.4. Implementación

En este punto es importante materializar el plan de acción, el cual debe estar explicado en la formulación de la política. Dentro de este plan de acción están los diversos programas que se van a tener en cuenta dentro de la política, por ejemplo, las campañas de desarme, la restricción al porte de armas, las jornadas pedagógicas, al igual que los tiempos que van a tener para generar un impacto a largo plazo. Para este caso, en particular, se esperaría que, por ejemplo, la restricción al porte de armas fuera indefinida, medida que permitiría el desuso por parte de civiles de estos instrumentos. Aunado a esto, que las campañas para las entregas voluntarias de armas sean continuas y con estímulos suficientes para la dejación de las armas y posterior entrega por parte de los civiles. Los dos puntos anteriores van de la mano con las campañas pedagógicas que se realicen sobre el tema. En este punto hay que

tener claro que lo descrito anteriormente necesita un tiempo prudente para empezar a tener unos resultados cuantificables.

Dentro de este plan de acción ya están evidenciadas, por ejemplo, las zonas más sensibles que necesitan un trato más rápido. Por ejemplo, en la figura 26 se ven las localidades de la ciudad de Bogotá con mayor prelación y trabajo para realizar por los altos homicidios que presentan.

Figura 26. Homicidios por localidades años 2012-2013



Fuente: realizado por el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana, Secretaría de Gobierno. Cifras tomadas del Instituto Nacional de Medicina Legal, datos susceptibles de variación en futuras consultas.

Dentro de la implementación hay que tener en cuenta que

[...] es posible que se identifiquen planes, programas y/o proyectos ya existentes que, por su contenido y enfoque, deberían integrarse a la política en proceso y que aportarían insumos para el logro de su objetivo. De ser así, deberá desarrollarse un proceso de armonización que facilite esa integración y promueva no solo la coherencia en la gestión pública distrital sino, además, la racionalización de esfuerzos y la evaluación óptima de la política (Alcaldía Mayor de Bogotá, p. 16).

Teniendo presente lo anterior, varios de los programas que se han adelantado durante las últimas décadas pueden servir como insumos para el seguimiento y fortalecimiento de la política. En el caso de Bogotá, continuar con el actual programa “sí al desarme ciudadano” donde se contempla la restricción al porte de armas los siete días de la semana, así como las jornadas

de desarme voluntario, las cuáles han tenido una relativa continuidad tanto en Bogotá como en Cali en las últimas décadas.

En Medellín, por ejemplo, continuar y reforzar lo que se propone en el Acuerdo 007 de 2006, Acuerdo Municipal N.º 06 de 200 “Por el cual se establece el Plan Desarme en Medellín como política pública de prevención de la violencia a través del desestímulo al porte, uso y tenencia de armas”, al igual que las campañas que realiza la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos de la Alcaldía de Medellín (En el Anexo 3 se encuentra el documento donde está la información que se describe a continuación) en las diferentes comunas, tales como pedagogía a la población, campañas de prevención y talleres de sensibilización con los comerciantes y padres de familia para la no venta y compra de juguetes bélicos, videos que muestran experiencias de personas con respecto a las balas perdidas, así como, por ejemplo, un canción llamada “Balas perdidas, ladronas de vida” realizada por varios artistas de la ciudad (Alcaldía de Medellín, 2014, p. 5).

5.5. Evaluación

Como último punto, y uno de los más importantes, está la evaluación de la política, donde se debe hacer, por un lado, seguimiento y, por otro, la evaluación. Con el seguimiento se busca verificar si se está cumpliendo con los objetivos que se propusieron en la política. En este punto es pertinente realizar un monitoreo que efectivamente ayude a ver la eficacia y eficiencia de la política (si se están cumpliendo los plazos, las jornadas, se está desembolsando el dinero a tiempo para el cumplimiento de los tiempos previstos).

Es importante tener presente que el monitoreo:

[...] se establezca antes de la implementación de la política, con base en sus proyectos y programas, con el objetivo de desarrollarlas en toda la etapa de implementación, contar con la información necesaria a la hora de realizar la evaluación y maximizar la utilidad de este proceso. De un adecuado y riguroso monitoreo depende un excelente seguimiento y por lo tanto una muy buena evaluación de la política (Alcaldía Mayor de Bogotá, p. 18).

Luego de tener presente el monitoreo, debe estar la evaluación de la política. Una definición para el concepto de evaluación es que “se debe entender

como una investigación sistemática y objetiva [...] que tiene como finalidad mejorar el diseño, la implementación, la ejecución y los efectos de un plan, política, programa o proyecto a través de la toma de decisiones” (Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 9).

Teniendo presente esta definición, y lo que se plantea en la Guía para la evaluación de Políticas Públicas del Departamento de Planeación Nacional, hay que tener claro algunos puntos para una evaluación efectiva de la Política Pública, algunos de ellos son:

1. Identificar el programa a evaluar. Para el caso de esta investigación es evaluar la política pública de desarme ciudadano que se instaure a nivel nacional o local.
2. La cadena de resultados. Lo anterior ayuda a entender la lógica por la cual se creó e implementó la política a evaluar.

A continuación, se presenta la cadena de resultados para este tema específicamente

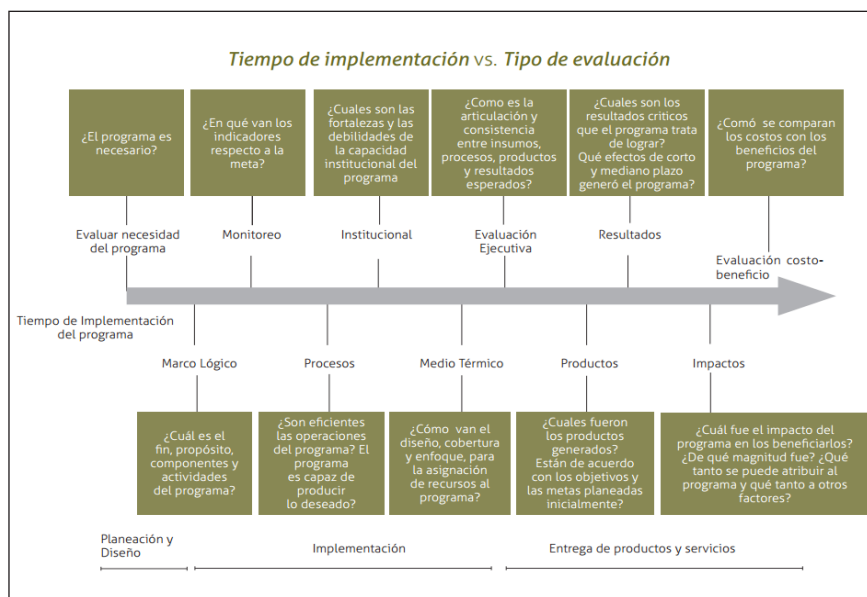
Tabla 11. Cadena de resultados para la evaluación de una Política Pública

Insumos	Procesos	Productos	Resultados	Impactos
<ul style="list-style-type: none"> • Recursos económicos de todos los sectores que apoyen la política • Recursos humanos tanto de los actores principales que participarían (iglesia, sociedad civil, empresas privadas, ONG) así como el personal que desarrollaría las jornadas pedagógicas y campañas de desarme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de las campañas de desarme ciudadano, de las campañas pedagógicas • Diseño por parte de las autoridades para los controles a las restricciones al porte de armas • Difusión de las diversas actividades a desarrollar por radio, TV, periódicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de las campañas de desarme, preferiblemente en Iglesias por ser lugares neutros. • Realización de las campañas pedagógicas en colegios, juntas de acción comunal, y demás espacios que se planeen para hacer las campañas. • Controles estrictos por parte de las autoridades. 	<ul style="list-style-type: none"> • A corto plazo: cambio de actitud frente a la tenencia de armas, interés por formar parte de las campañas que se adelantan. • A mediano plazo: entrega masiva de armas por parte de civiles, conciencia por parte de los ciudadanos en el no porte y tenencia de armas, cultura del desarme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de los Homicidios en el territorio donde se haya implementado la política, bien sea local o nacional. • Cultura ciudadana reflejada en encuestas de percepción de la seguridad altas. • Espacios de convivencia en las ciudades.

Fuente: elaboración por la autora de la presente investigación con base en la metodología expuesta en la Guía para la Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.

3. Seleccionar el tipo de evaluación. Para este caso en particular, se pueden hacer diversas evaluaciones de acuerdo con las fases que tiene la Política. La última evaluación que medirá, en buena medida, los resultados esperados de la política es la evaluación de impacto, ya que esta se realiza “posterior a la ejecución del programa, pues los impactos de un programa se observan determinado tiempo después de su implementación” (Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 79). En la figura 27 se muestran los diversos tipos de evaluación, teniendo presente el tiempo que se lleve implementando la política.

Figura 27. Tiempo de implementación frente al tipo de evaluación



Fuente: Guía para la Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.

Teniendo presente los puntos expuestos anteriormente, y como se ha resaltado a lo largo de la investigación, es importante tener claro que el desarme ciudadano si se plantea como una política pública estructurada y bien desarrollada es una de las alternativas que ayudarán a bajar los índices de homicidios, más no la única. Como lo expuso Katherine Aguirre en la entrevista realizada para esta investigación (Anexo 2)

[...] yo, siendo defensora del desarme, pienso que esa no es toda la solución, entonces es un debate importante. El desarme debe mirarse de una manera integral con perspectiva, de largo aliento, no es una curita y hay demasiados factores que deben cumplirse (Aguirre, 2014).

Una política pública, en este caso la de Desarme Ciudadano, permitirá el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas, que es lo que debe propender el Gobierno bien sea nacional o local.

6. Conclusiones

La investigación realizó, en un primer punto, un análisis del tema de las armas y algunos de los aspectos, en general, alrededor de estas; se expusieron algunos conceptos a tener en cuenta para este documento, así como un contexto a nivel mundial sobre las cifras, datos relacionados con las armas de fuego y los argumentos que se encuentran a favor o en contra de estas. Asimismo, se analizó la legislación que, a nivel internacional, regional y local, existe y se aplica para las armas de fuego en relación con su comercialización, tenencia y porte. Teniendo claro este panorama, la investigación realizó un análisis de la efectividad de las iniciativas y políticas de desarme ciudadano que se han realizado en diversos países, así como a nivel nacional, con las que se busca sensibilizar a la población civil para restringir el porte y la tenencia de estos objetos que son utilizados para cometer homicidios.

Luego de esto, se analizaron los elementos que tiene una política pública y, para este caso, la formulación de una política pública de desarme ciudadano en Colombia.

Algunas de las conclusiones que se vislumbran de la investigación son:

- Varios son los instrumentos en los cuales Colombia a Nivel Internacional se ha adherido, donde ha trabajado de forma permanente para cumplir con los puntos que se establecen en estos, lo cual se puede ver reflejado en el Informe de aplicación en Colombia del Programa de acción de Las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos que Colombia presentó en 2008, mostrando así los aportes para la consecución de buenas prácticas respecto de la problemática de las armas de fuego.
- Por su parte, a nivel nacional, existe una amplia legislación la cual ha servido para aumentar las penas a la comercialización, tráfico, como a la tenencia y porte ilegal de armas, y que se ajusta a la normativa internacional. Empero, en el tema específico de desarme ciudadano, que es lo que se está analizando en esta investigación, esta legislación no se ha enfocado en impulsar un programa integral para el desarme

ciudadano de la población civil. Comparando las iniciativas que se han presentado en la Argentina y México con los planes nacionales para el Desarme Ciudadano, en Colombia no se ha generado una Política a nivel Nacional que ayude a desestimular el uso de las armas por parte de la sociedad civil.

- Respecto de los programas analizados como experiencias de desarme en otros países, vale la pena resaltar que estos programas realizados se han dado por la necesidad que vieron los gobiernos en aplicar estas medidas para la disminución de los homicidios en determinadas zonas, así como en términos generales como lo fue el caso de la Argentina. De este capítulo, se destacan algunos aspectos que deben tenerse en cuenta si Colombia, en algún momento, decide implementar medidas tácitas y formuladas con aspectos claros respecto del desarme ciudadano como lo son la interacción y respaldo que hay de los diversos actores que participan en el proceso implementado para el desarme ciudadano, empezado por el gobierno distrital, la Iglesia, Sector Privado, Organizaciones sociales y la sociedad civil. Esta integralidad es la que permite el éxito de estas medidas adoptadas.
- Asimismo, es necesario un capital tanto económico y humano para la buena consecución del programa, puesto que, por un lado, los incentivos económicos mueven a los ciudadanos a entregar las armas y, por otro, las personas que realizan la sensibilización en los barrios son las encargadas de educar a las personas hacia una cultura del desarme, ayudando así a la prevención de los eventos violentos. Esto último es crucial, puesto que, más allá de la recolección de armas, es fundamental la prevención que se busca con la sensibilización de la población respecto del porte y tenencia de armas de fuego.

Teniendo presente el capítulo donde se abordan las iniciativas que se han realizado en el país, algunos de los puntos que se concluyen están encaminados a ver que en el país se han desarrollado iniciativas desde los años noventa, con el fin de reducir la circulación de armas de fuego en manos de los civiles en las principales ciudades. Estos programas están acompañados de componentes de control policivo, pedagogía y participación ciudadana, y se han resaltado como uno de los elementos más importantes que ha permitido el mejoramiento de las cifras de seguridad en el país.

Siguiendo lo anterior, es importante resaltar los puntos que señalan Restrepo y Aguirre (2007) como aspectos a tener en cuenta para un desarme integral como lo son las campañas pedagógicas para cambiar la percepción de que las armas proveen seguridad o elevan un estatus social, restricción al porte de armas, utilización de mecanismos de participación ciudadana para modificar la regulación sobre armas de fuego, coordinación e integración nacional e internacional y acciones policivas para reforzar el cumplimiento de restricciones y regulaciones implementadas en este marco (Restrepo & Aguirre, 2007). En este punto, como se señalaba, debe tenerse en cuenta una participación activa del Estado, así como de la ciudadanía para tener resultados satisfactorios en la realización de un desarme integral.

Respecto de la implementación de una Política Pública de Desarme ciudadano, se concluyó que es importante tener claro que este, si se plantea como una política pública estructurada y bien desarrollada, es una de las alternativas que ayudarán a bajar los índices de homicidios, más no la única. Como lo expuso Katherine Aguirre (2014) en la entrevista realizada para esta investigación “yo siendo defensora del desarme, pienso que esa no es toda la solución, entonces es un debate importante. El desarme debe mirarse de una manera integral con perspectiva, de largo aliento, no es una curita y hay demasiados factores que deben cumplirse” (Aguirre, comunicación personal).

Una política pública, en este caso la de Desarme Ciudadano permitirá el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas, que es lo que debe propender el gobierno bien sea nacional o local. Teniendo presente lo anterior, es sumamente importante la realización de una Política Pública de desarme ciudadano en Colombia, ya que esto ayudaría sustancialmente a la disminución de los homicidios en el territorio nacional.

Es así que la investigación esboza los pasos que deben tenerse en cuenta para la realización de una Política Pública de Desarme Ciudadano, mostrando una radiografía del problema y planteando unas bases que pueden ser el insumo para el desarrollo de esta política pública tan necesaria para el Estado colombiano la cual permitiría en buena medida ayudar a la disminución de los homicidios en la nación colombiana.

7. Referencias

- Acero, H. (2013). Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. Respuesta al Estudio Colombia: éxitos y leyendas de los “modelos” de Seguridad Ciudadana: los casos de Bogotá y Medellín. Recuperado de http://seguridadpublica.cide.edu/documents/130662/283707/Respuesta_de_Hugo_Acero_al_estudio_de_Maria_Victoria_Llorente_y_Sergio_Guarin_sobre_Colombia
- Acero, H. (2002). Seguridad y Convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001. En F. Carrión, (Ed.), *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (pp. 451-474). Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Aguirre, K. (2007). *Hacia un plan de desarme integral*. Cali: Observatorio Social.
- Alcaldía de Medellín. (2014). *Respuesta derecho de Petición*. Medellín.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (s.f.). *Desarme. Programa para la Vida Sagrada y el Desarme*. Recuperado de <http://www.bogota.gov.co/guia/interfaz/usuario/anexos/desarme.doc>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (marzo de 2012). *A partir de hoy se restringe en Bogotá el porte de armas en sitios públicos*. Recuperado de <http://www.bogotahumana.gov.co/index.php/noticias/comunicados-de-prensa/204-a-partir-de-hoy-se-restringe-en-bogota-el-porte-de-armas-en-sitios-publicos>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (s. f.). *Guía para la Formulación, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas Distritales*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1998). *Políticas saludables para la seguridad y la convivencia*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Amnistía Internacional (s.f.). *Los seis grandes exportadores de armas*. Recuperado de <https://www.es.amnesty.org/temas/armas/los-seis-grandes-exportadores-de-armas/estados-unidos/>
- Bandeira, A., & Bourgois, J. (2006). *Armas de fuego, ¿Protección? ¿O riesgo? Guía práctica*. Estocolmo: Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras.
- Bandeira, A., & Bourgois, J. (2006). *Armas de fuego: ¿Protección o Riesgo?* Suecia: Foro Parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras.

- Cámara de diputados del Congreso de la Unión (6 de mayo de 1972). Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. México.
- Concaro, C., & Olaeta, H. (2011). Violencia armada y el desarme de la sociedad civil. El caso de La República Argentina. Urvio. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 10, 60-76.
- Colombia, Congreso de la República de Colombia. Ley 1453 de 2011 (24 de junio de 2011). Bogotá.
- Colombia, Consejo de Medellín. (2007). Acuerdo Municipal N° 06 de 2007. Medellín.
- Colombia, Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-867/10 del 3 de noviembre de 2010 (3 de Noviembre de 2010). Bogotá.
- Colombia, Ministerio del Interior de la República. Decreto 891 del 13 de mayo de 2014. Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público durante el periodo de elecciones presidenciales y se dictan otras disposiciones. (13 de mayo de 2014) Bogotá.
- Colombia, Presidencia de la República. Decreto número 1809 del 3 de agosto de 1994, por medio del cual se reglamenta el Decreto 2535 de 1993. (3 de agosto de 1994). Bogotá.
- Colombia, Presidencia de la República. Decreto número 2535 del 17 de diciembre de 1993, por medio del cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos. (17 de diciembre de 1993) Bogotá.
- Departamento Control Comercio de Armas, Municions y explosivos. (2014 05). *Respuesta Derecho de Petición*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. (O. G. Fajardo, Ed.) Recuperado de <https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/c40a73d3-baf9-4a26-8aad-81e3baa23bf5/Gu%C3%ADas%20Tipos%20de%20Evaluaci%C3%B3n.pdf>
- DESEPAZ. (s.f.). *¿Qué es Desepaz?* Recuperado de <http://www.cali.gov.co/publico2/desepaz/quees.html>
- Diario Excelsior. (10 de febrero de 2014). Arranca tercera etapa de ‘Por tu Familia, Desarme Voluntario’. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/02/10/943064#imagen-8>
- Duarte, Y. A. (2013). Resultados Operativos de la Policía Nacional, 2012. *Revista Criminalidad*, 55(3), 151-156.
- El Tiempo* (16 de julio de 2003). *Mockus pide Desarme total*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-967395>

- El Tiempo* (4 de julio de 2009). *El desarme llega a la línea 123*. Bogotá: *El Tiempo*.
- Organización de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (2011). *Estudio Global sobre Homicidio*. Organización de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito
- Feinstein, D., & Schumer, C. (2011). *Halting U.S Firearms trafficking to Mexico*. Washington. United States Senate Caucus on International Narcotics Control.
- FLACSO (2011). *Seguridad en América Latina y el Caribe. Aportes desde la FLACSO*. San José: FLACSO.
- Gil R., M. Y. (octubre de 2013). *Medellín 1993-2013: Una ciudad que no logra encontrar el camino para salir definitivamente del laberinto*. Recuperado de http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Gil%20Ramirez%20-%20Colombia%20-%20Paper_1.pdf
- Guerrero, R. (2003). *Violencia y exclusión: las experiencias de Cali y Bogotá, Colombia. Tercer Curso de Gestión Urbana Para Latinoamérica*. Lima: Banco Mundial.
- Instituto Nacional de Medicina Legal (2014). Instituto Nacional de Medicina Legal. Recuperado de <http://medicinalegal.gov.co/images/stories/root/Imagenes2014/muertes%20violentas%20en%20colombia%202013.pdf>
- La Silla Vacía* (3 de enero de 2012). *Los cinco mitos de la prohibición del porte de armas*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/los-cinco-mitos-de-la-prohibicion-del-porte-de-armas-30546>
- Llorente, M. V., & Guarín, S. (2013). Colombia: Éxitos y leyendas de los “modelos” de seguridad ciudadana: los casos de Bogotá y Medellín. In C. Basombrío, R. Benítez, G. Costa, E. Cuadra, & C. Basombrío (Ed.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina* (p. 169- 201). Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Llorente, M. V., & Rivas, Á. (2005). La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana. Washington: Banco Mundial, Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura para América Latina.
- Llorente, M., & Echandía, C. (2001). Violencia Homicida y estructuras criminales. *Análisis Político*, 44, 16-41.

- Llorente, M., & Escobedo, R. (2014 йил 27-enero). *Los homicidios en 2013: qué dicen y qué no dicen las cifras*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/7303-los-homicidios-en-2013-qu%C3%A9-dicen-y-qu%C3%A9-no-dicen-las-cifras.html>
- López, A. (octubre de 2013). *Pontificium Consilium de Justitia et Pace*. Recuperado de <http://www.iustitiaetpax.va/content/dam/giustiziaepace/paceminterris2013/Lopez.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (n.d.). *Informe aplicación en Colombia del Programa de acción de Las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos*. Recuperado de <http://www.un.org/disarmament/convarms/BMS/bms3/1BMS3Pages/1NationalReports/Colombia%20-full.pdf>
- NOTICDMX Ciudad de México. (12 de diciembre de 2013). *Presenta GDF “Por Tu Familia, Desarme Voluntario” ante representantes de países de AL*. Recuperado de <http://www.noticiasdetuciudad.df.gob.mx/?p=69397#s-thash.KgJXQyWA.dpuf>
- Observatorio Social de Cali (2011). *Violencia, Convivencia y dinámica social en Cali: Lectura desde el Observatorio Social*. Santiago de Cali: Alcaldía Municipal.
- ONU. (n.d.). Protocolo sobre Armas de fuego. Recuperado de http://www.un.org/es/disarmament/conventionalarms/firearms_protocol.shtml
- Organización de Estados Americanos. (n.d.). *Promoviendo el marcaje de Armas de Fuego en Latinoamérica y el Caribe*. Recuperado de http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_armas_proyectos.asp
- Organización de Estados Americanos. (15 de agosto de 2011). *Las claves principales sobre el acuerdo del proyecto de marcaje de armas de fuego en América Latina y el Caribe*. Recuperado de http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_noticiasSSM05.asp
- Organización de Naciones Unidas. (2005). *Instrumento internacional que permite a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas*. Recuperado de http://www.poa-iss.org/InternationalTracing/ITI_Spanish.pdf
- Organización de Naciones Unidas. (2001). *Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*. Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/507/23/PDF/N0150723.pdf?OpenElement>

- Organización de Naciones Unidas. (8 de junio de 2001). *Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones*. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/55/255>
- Organización Mundial de la Salud. (2003). *Informe Mundial sobre Violencia y Salud*. Washington: OMS.
- Paredes, J. (20 de Octubre de 2013). *Análisis de efectividad del Plan de Desarme como estrategia para la reducción del índice de homicidios en la ciudad de Cali*. Recuperado de <http://opinemosdeseguridad.blogspot.com/2013/10/analisis-de-efectividad-del-plan.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). El desarme civil, otro camino hacia la paz. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, 67, 1-4.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (noviembre de 2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. Recuperado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Red Argentina para el Desarme. (n.d.). *Misión*. Recuperado de <http://www.redparaeldesarme.org.ar/>
- Registro Nacional de Armas. (n.d.). *Participación ciudadana en la autorización de tenencias y portaciones*. Recuperado de http://www.renar.gov.ar/index_seccion.php?seccion=info&m=0&id=66
- RENAR. (n.d.). *Legislación*. Recuperado de <http://www.desarmevoluntario.gov.ar/legislacion.html>
- RENAR. (s.f.). *Plan Nacional de entrega voluntaria de armas de fuego*. Armas de Fuego. Ley 26.216. Recuperado de http://www.desarmevoluntario.gov.ar/legislacion_ley26216.html
- RENAR. (n.d.). *Plan Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego. Acerca del Plan de Desarme*. Recuperado de <http://www.desarmevoluntario.gov.ar/plandesarme.html>
- Restrepo, J. A. (28 de diciembre de 2011). *Violencia por balas perdidas en Colombia: el tamaño de una tragedia que se puede prevenir*. Recuperado de <http://blog.cerac.org.co/violencia-por-balas-perdidas-en-colombia-el-tamano-de-una-tragedi>

- Restrepo, J. A., & Aguirre, K. (2007). El control de armas de fuego: múltiples estrategias pero no un plan integral. *Revista Criminalidad*, 358-366.
- Reyes, C. (2011). *La Amenaza de armas pequeñas y ligeras, municiones y explosivos- ALP-ME*. Universidad del Rosario. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rodríguez, C. R. (2014 йил 22-abril). Implementación de una Política Pública de Desarme Ciudadano. (A. A. Beltrán, Interviewer).
- Rodríguez, G. (06 de mayo de 2009). *Plan de desarme integral permitirá frenar la delincuencia en Cali*. Recuperado de http://www.cali.gov.co/ipc/publicaciones/plan_de_desarme_integral_permitir_frenar_delincuencia_en_cali_pub
- Roth D. A. N. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Secretaría de Desarrollo Social (abril de 2013). *Por tu familia, Desarme voluntario. La ciudad de México apuesta por una cultura de paz*. Recuperado de <http://www.uclg.org/sites/default/files/Desarme%20VF%20ESPANOL.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social. (2013). *Resultados fase I y II Programa 'Por tu Familia, Desarme Voluntario'*. México D.F.: Secretaría de Desarrollo Social.
- SEHLAC. (28 de octubre de 2013). *Argentina fue reconocida a nivel mundial por su "Plan Nacional de Desarme"*. Recuperado de <http://www.sehla.org/argentina-fue-reconocida-a-nivel-mundial-por-su-plan-nacional-de-desarme/>
- Small Arms Survey Research Notes. (2011 Septiembre). Small Arms Survey. Recuperado de http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-9.pdf
- Small Arms Survey. (2008). Targeting Armed Violence: Public Health Interventions. En Hazen, J *Small Arms Survey* (pp. 275-302). Cambridge: Cambridge University Press.
- UNODC. (2011). *Estudio Mundial sobre el Homicidio*. Recuperado de http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/BOOK_Global_study_on_homicide_2011_Spanish_ebook.pdf
- UNODC. (2014). *Global Study on Homicide 2013*. Recuperado de http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

- UNODC. (2006). *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia*. Recuperado de UNODC: http://www.unodc.org/pdf/Colombia_Dec06_es.pdf
- UNODC. (2006). *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia*. Retrieved 5 de Noviembre de 2013 from UNODC: http://www.unodc.org/pdf/Colombia_Dec06_es.pdf
- UNODC-UNLIREC. (diciembre de 2009). *Normas e instrumentos legales sobre armas de fuego, municiones y explosivos- Colombia*. Recuperado de <http://www.unlirec.org/OurWork/Documents/NationalStudies/COLOMBIA.pdf>
- Velásquez G., R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Revista desafíos*, 20, 149-187.
- Villegas, A. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*. (Mayo de 2010). El desarme civil, otro camino hacia la paz. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, 1-4.

8. Anexos

Anexo 1. Entrevista sobre la elaboración de una política pública de desarme ciudadano en Colombia

Entrevistado: Camilo Reyes, exministro de Relaciones Exteriores de Colombia

Entrevistadora: Andrea Amaya

Andrea Amaya: Que usted conozca, Doctor Reyes, ¿qué experiencias a nivel mundial destaca sobre desarme de la población civil?

Camilo Reyes: Yo creo que, a nivel mundial, la pregunta en ese sentido es bastante ambiciosa, hay muchísimos ejemplos, pero aquí debería yo referirme a que el tema del desarme, o sea, la reducción de armas en manos de la población civil, se hace mucho más eficiente cuando se trabaja más en lo local que en lo nacional y lo internacional. Entonces, qué es lo que quiero decir con esto, los acuerdos internacionales, que tienen que ver con desarme, se llevan a cabo de una forma más eficiente cuando se traslada de lo internacional a las localidades y ahí es donde uno ve que hay una notoria mejoría en esas comunidades. A veces, son comunidades pequeñas, son caseríos, son pueblos o pueden llegar a ser departamentos. Ahí es donde se hace muy evidente y muy clara la mejoría, cuando en esas comunidades, en esas localidades, se logra la reducción real de la tenencia de armas por parte de la comunidad. Entonces, para responder la primera pregunta hay muy buenos ejemplos en ciudades grandes como Bogotá, donde uno puede remitirse, por ejemplo, a las experiencias del Alcalde Mockus. En ciudades más pequeñas como Cali, donde uno se puede remitir a la primera administración del alcalde Guerrero. Yo tengo presentes experiencias muy interesantes en algunas partes de África, hubo un ejemplo bastante importante de reducción de violencia en Tanganica. Pero qué es lo que pasa, en qué ha fallado eso, en mi opinión, ha sido en la persistencia. En que han sido gobiernos locales o nacionales que implementan políticas de desarme, pero en una forma transitoria. Y entonces,

fácilmente son reversibles, porque cuando se deja de hacer el énfasis en el desarme, que además tiene unas exigencias grandes, porque implica trabajar mucho con la comunidad; cuando los gobiernos simplemente abandonan los programas muy rápidamente, se pierde lo avanzado.

A. A.: En el gobierno local se ven muchas medidas del plan desarme, como jornadas pedagógicas, desarme voluntario o restricción al porte de armas. Uno ve varias estrategias, pero no están unidas entre sí y, por ejemplo, el alcalde Petro ve común la restricción de armas, pero un alcalde como Mockus tenía más un ambiente pedagógico, entonces, ¿esas propuestas están un poco desalineadas?

C. R.: Están desalineadas y se pierde el énfasis, y en la medida en que se pierde el énfasis, pierden mucha fuerza y mucha eficiencia esas políticas. Se pierde el esfuerzo enorme que hace una comunidad, por que reconocen que tienen un problema de violencia y, por una u otra razón, cualquier esfuerzo sirve para dejar de aplicar esa política y se pierde todo lo avanzado. Porque esto nunca es solo restrictivo, nunca es solo pedagógico, nunca es solo educacional o nunca es solo la voluntad o el énfasis, es una suma de reacciones lo que da buenos resultados. Pero hay que insistir en eso.

A. A.: Según la experiencia desde el campo en que usted ha trabajado, ¿el desarme ciudadano ayudaría a la reducción de los homicidios en el país?

C. R.: Sin duda alguna, y está aprobado por todas las estadísticas. Yo creo que, en la medida en que se ha ido investigando y estudiando este tema, haciendo énfasis en los últimos quince a veinte años, es muy evidente que hay unos elementos que constituyen el ambiente donde se genera la violencia armada. Esos elementos se han ido identificando por estudios juiciosos que tienen que ver con análisis de las comunidades, de la sociedad; pero hay un elemento que es importantísimo, y que podría ser el elemento definitivo, que es la existencia del arma de fuego en la comunidad. Hay otros que son evidentes, que tienen que ver con la edad de la población que tiene el arma, ya sabemos que la gran mayoría de homicidios tiene edad, que por lo general se llevan a cabo entre los quince y los sesenta años de edad. Es muy raro que haya ancianos asesinos y es muy raro que haya niños asesinos, hay casos, pero es muy raro. La estadística le indica a uno claramente que los homicidios se llevan a cabo en cierta edad, que los homicidios tienen género, la gran mayoría de las víctimas y los victimarios son hombres. Lo otro que está identificado es que tienen una relación con la alteración, con la inteligencia y con el estado de ánimo de la persona, hay una relación con el alcohol y con las drogas. Pero sin

duda alguna, un elemento definitivo es que exista el arma, que el arma esté al alcance del individuo, entonces, sin duda alguna, también las estadísticas lo han probado, si no hay armas las posibilidades que hayan víctimas se reducen considerablemente. Y no es sino repasar las estadísticas, a veces representa el 22% o a veces representa el 80%. Entonces, se le quita a una comunidad las armas y bajan considerablemente los homicidios. Ahora, si además de eso a la comunidad se le quita el trago y se le quita la droga, baja mucho más, y si, además, usted les recomienda ese fin de semana a los jóvenes no salir de rumba, bajan aún más. O sea que los elementos están identificados, hay otros que se le han ido agregando a ese análisis, por ejemplo, el hecho de que, además de trago, droga, individuo, masculino, joven y con arma, ahí ya están puestos todos los elementos que generan la posibilidad de un ejercicio de violencia, pero si, además, le suma día de quincena, por ejemplo, se aumenta la posibilidad, entonces yo creo que el diagnóstico está hecho y uno de los elementos claros del diagnóstico es la existencia del arma de fuego al alcance de esa persona.

A. A.: Desde su perspectiva ¿qué políticas deberían implementarse en el gobierno nacional para la reducción de los homicidios por arma de fuego? ¿Qué políticas destaca? Lo anterior, teniendo en cuenta que el 77% de estos ocurren con armas de fuego

C. R.: Yo creo que hay múltiples políticas, yo sí creo que Colombia, después de su historia, se merece una política de Estado, requiere una política de Estado de desarme. Y cuando digo una política de Estado es que debe de ser una política que se construya sobre un consenso nacional, y que trascienda en los diferentes gobiernos, pero me parece que el número de homicidios en el país, el número de víctimas que se han generado en el país no solo por el conflicto armado, obviamente, podemos partir del conflicto armado, pero hay que tener muy en cuenta la existencia de una cultura de violencia en el país. Deberíamos incluir en la agenda de los próximos gobernantes de Colombia, para los próximos cien años, una política de Estado, basada en el desarme. Esta sociedad ya ha sufrido mucho, ha puesto muchos muertos y ha puesto muchos heridos y, ella misma, se ha obstaculizado las posibilidades de desarrollo por la cantidad de armas en manos de la población civil. Esa política de desarme debería estar basada en los elementos esenciales, claro, reducir la tenencia de armas, pero también construir con persistencia una cultura de diálogo, de tolerancia, de aceptación de la diversidad, una cultura de implementación de la equidad, todo eso alrededor de la reducción de la violencia.

A. A.: Varias ocasiones en el Congreso de la República, el desarme de la población civil se ha presentado como iniciativa pero nunca ha tenido éxito dentro del legislativo, lo anterior, a su juicio, ¿a qué podría deberse?

C. R.: Yo creo que hay varias confusiones, la primera confusión está dada a partir de un argumento muy equívoco y perjudicial que es aquel, según el cual, un individuo merece estar armado para defenderse. Y resulta que las estadísticas comprueban que la tenencia de armas, por parte de los individuos, no solo no contribuye a su defensa sino que genera más vulnerabilidades y genera más violencia y eso está aprobado estadísticamente, entonces hay una primera falacia, que es creer que yo en un país como Colombia estoy mejor si tengo a mi lado una escopeta o una pistola y que eso me va a garantizar la vida o me va a garantizar menos ataques o me va a garantizar un ambiente menos violento. Eso no es así y está aprobado que no es así y la otra cosa es que hay unos intereses encontrados, hay unos intereses creados que tiene que ver con la industria militar, con el comercio de armas. Eso hay que analizarlo y verlo más de cerca, pero hay unos intereses creados.

A. A.: Precisamente es Indumil quien hace parte del Comando General de las Fuerzas Armadas de Colombia y también el Departamento de Comercio y Control de Armas quienes son los encargados a tener el control.

C. R.: Sin duda alguna, una contradicción grande del Estado Colombiano es que está en manos de la misma entidad la generación y el fortalecimiento de la industria de armas, que entre otras cosas le vende armas a los civiles y el control de ellas mismas. Entonces, sin que uno parta de la base de que una forma maniquea o injustificada de que cualquier industria de armas es mala, no yo entiendo que el país puede necesitar una industria de armas, lo que es absurdo es que eso debería reconocer que en cambio el control de las armas por parte del Estado lo debería hacer una agencia distinta. No la misma que tiene bajo su cargo el desarrollo de la industria. Colombia necesita hacer pistolas para sus policías y para su ejército y sus fuerzas militares. Lo que es una equivocación es que el ente de control, esté también en manos de la industria. Porque hay una contradicción implícita.

A. A.: Tomando como ejemplo la campaña denominada “Sí al desarme ciudadano” en el cual se incluye la restricción al porte de armas que está desde 2012 con el gobierno de Gustavo Petro, ¿cree usted que dicha campaña ayudó a la sensibilización de la población civil frente a la tenencia y porte de armas?

C. R.: La respuesta es si creo que ayudó, pero considero que es una campaña débil, con pocos recursos y con una deficiencia en la priorización política, Bogotá tiene múltiples problemas pero, para uno lograr que una política pública realmente haga una diferencia a la comunidad o a la sociedad se necesitan más recursos de todo tipo para que esa política tenga una capacidad de penetración para que haga una diferencia. Ha sido muy débil, muy adjetiva y muy poco sustantiva, no sé qué puesto de la agenda de gobierno distrital ocupa el desarme, pero debe ser uno de los últimos porque lo mencionan de casualidad, la implementación es débil.

A. A.: ¿Cree que el sistema de penas para las personas que fabrican, trafican, tienen o portan armas sin permisos sigue siendo laxo? Si bien, se dio un cambio de nueve a doce años de cárcel con la Ley 1453, por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Infancia y Adolescencia

C. R.: Yo no creo que Colombia, en relación con esto, esté particularmente algo atrasada en cuanto a las normas colectivas, el problema que tiene Colombia en este caso es la implementación, no es que no exista la norma, es que somos malos en implementarla y para implementarla se necesitan muchos más recursos, más insistencia y muchísimo mayor control político. Pero digamos, para la comunidad colombiana más que un aumento de penas, lo que necesitamos son campañas que logren penetrar el comportamiento de la comunidad, en relación con la violencia y con la tenencia de armas en un hogar, en mano de civiles, al alcance de jóvenes. El país ya tiene un problema carcelario que está enredado con sus presos. Yo creo que el principal avance está en otro tipo de propuestas.

A. A.: ¿Creería usted que deberían existir más requisitos que los contemplados hoy en día para la adquisición de un arma de fuego? Ejemplo: Revisar antecedentes de violencia intrafamiliar, violencia de género y judiciales, una referencia escrita o verbal de la esposa, conyugue, compañero(a), plantearse un periodo de espera entre la solicitud del arma y la entrega de esta, pedir un examen que demuestre el conocimiento del marco legal de la autorización concedida, entre otros.

C. R.: Debería ser mucho más difícil de lo que es hoy, y creo que hay otra contradicción en la cual debería pensar y hay que abrir un debate. Una democracia como la colombiana que tiene en este caso la fortuna de haberse desarrollado bajo el principio de que solo el Estado debe de tener las armas para defender las instituciones para defender la vida y los bienes de los

ciudadanos debería tender a que solo los gentes del estado porten armas. Porque eso es lo que dice la constitución, en Colombia los ciudadanos cuando adquieren un arma, la adquieren bajo una graciosa concesión del Estado, no es un derecho, a diferencia de la tragedia que viven los Estados Unidos de América. Y de las circunstancias horribles que viven otros países, que tener un arma es un derecho, en Colombia, lejos de ser así es una graciosa concesión del Estado. O sea, que existe el campo, para cumplir con la concesión constitucional, y es que en principio los únicos que deben estar armados son los agentes del Estado y los agentes de Estado están armados porque tienen un compromiso, en utilizar las armas para unos fines específicos, que son la defensa de las instituciones democráticas del Estado y la defensa de los bienes, la honra, la vida de sus ciudadanos. Entonces, para qué le vende el mismo Estado armas al ciudadano, uno no entiende. Si tenemos la suerte de haber hecho la construcción como tocaba hacerla, por qué no la utilizamos. Es muy raro, en Estados Unidos hay problemas porque hicieron mal la construcción en relación con el tema de las armas, allá eso es un derecho y cambiar el derecho es un montón de ciudadanos que consideran que eso no debe ser así, pero en Colombia tenemos las normas como deben de ser, pero no utilizamos esas normas, todo lo contrario, le hemos torcido el cuello y entonces el mismo Estado vende armas a un poco de civiles que cuando no se matan entre ellos, las utilizan para atacar al Estado que se las vende.

A. A.: Doctor Reyes, ¿estaría usted de acuerdo con que se facultara a los Alcaldes para que tuvieran la potestad de restringir el porte de armas de la población civil?

C. R.: Yo creo que sí se les debería dar esta potestad, pero debería ser una potestad bien reglamentada. La reglamentación debe ser cuidadosa, porque desafortunadamente en nuestro país esa capacidad puede tener utilidades desviadas de su propósito. Yo sí creo que un Alcalde que, por ejemplo, ve que se aproximan las fiestas locales y sabe que durante esas fiestas se aumenta el consumo de alcohol o se generan otras posibilidades de disturbio del orden público, el Alcalde debe tener cierta autonomía para decir, si vamos a tener cuatro días de fiesta, voy a restringir el porte de armas y voy a sacar una medida que se prohíba, vamos es a estar de fiesta. Pero también, el Alcalde debe tener en cuenta otras condiciones, yo sí creo que se les debería dar a los Alcaldes ese nivel de autonomía, pero tiene que ser una facultad bien reglamentada.

A. A.: El programa denominado “Por tu familia, desarme voluntario”, desarrollado en el Distrito Federal en México, que para corte de 2013 recolectó 9712 armas de fuego en el Distrito Federal. Si se comparan estas cifras con las armas recolectadas en Bogotá de 1996 hasta 2013, que da un total de 7999 armas entregadas, el número no es superior al alcanzado en México en un solo año. Doctor Reyes, ¿qué opinión le da usted esta cifra?

C. R.: Que son programas y son campañas muy débiles, yo creo que son campañas buenas, son importantes, pero hay una falta de persistencia y una falta de profundidad en la campaña y hay un problema y es que ya hay un entendimiento, por parte del ciudadano común, de que esas campañas son pasajeras y son superficiales, entonces la gente que considera desarmarse dice pues esto dura dos días y dentro de dos días no pasa nada no importa. A mí me parece que esas campañas valen la pena, pero requieren de mucha más fortaleza para que calen en la opinión pública. Otra cosa que yo creo, es que hemos sido muy débiles en utilizar en esas campañas a las organizaciones de género, a organizaciones de mujeres, pero es evidente que la primera en entender el peligro de un arma es la mujer, la madre de familia, la esposa, porque ella ve el riesgo de perder al marido o de perder a los hijos por un accidente. Ella en su naturaleza de madre y esposa tiene reserva en relación con la tenencia de armas. Yo creo que lo que ha faltado es persistencia e imaginación.

Yo creo que hay que involucrar a la comunidad, en el convencimiento, la creación argumentativa de la desventaja que significa la tenencia de armas en manos de las familias, de la sociedad.

A. A.: Doctor Reyes, ¿estaría usted de acuerdo con la elaboración de una política pública encaminada al desarme ciudadano?

C. R.: Yo creo que la historia de Colombia y la particular circunstancia por la que atraviesa el país merece recordar y replantear al gobierno que llegue, no importa cual gobierno, la necesidad de una política pública de Estado, a largo plazo. Colombia está en el compromiso de construir, de llegar a la paz y de reconstruir la reconciliación y uno de los elementos para que esas cosas se den en el país, un cambio en nuestra historia. Es la creación de un nueva era para la historia de Colombia, pasa por la construcción de una política pública para el desarme.

Quiero hacer énfasis en tres cosas: de que cuando estamos hablando de paz, estoy pensando en un concepto más amplio y más ambicioso que un acuerdo

en la Habana, eso no quiere decir que no sea importante, pero el concepto de paz que queremos para los colombianos es un concepto más amplio, más ambicioso, de más largo plazo, con mucho más calado, muchas más posibilidades de transformar a nuestra sociedad. Ese concepto va atado a un esfuerzo de reconciliación, que implica vernos entre nosotros mismos de una forma distinta, aceptar los argumentos del contrario de una forma distinta, aprender a que seremos mucho más capaces y conscientes en construir soluciones, si logramos entender cuál es la posición del otro y no solo partir de la posición propia. Eso se llama reconciliación, todo esto recibirá una retroalimentación muy positiva si la comunidad deja de pensar en que el otro puede estar armado o deja de pensar en que para yo sentirme mejor debo estar armado, porque me destruye las otras dos premisas.

A. A.: ¿Doctor usted quién cree que sería el ente encargado de hacer esta política pública con respecto al desarme?

C. R.: Yo creo que es muy difícil que esto parta solo de un actor, yo le doy solo una responsabilidad enorme a la comunidad, a la sociedad civil. Yo creo que la sociedad civil es capaz de manifestarse y exigirle frente al gobierno y al Estado, la construcción de una política pública para ese fin. Yo creo que espontáneamente eso no va a resultar del Estado yo creo que el Estado es capaz de hacerlo pero me parece que el gran esfuerzo, la gran iniciativa, el empuje debe salir, nacer de una sociedad civil mejor organizada alrededor de este tema, yo creo que ahí cumplen un papel importantísimo las universidades, las organizaciones no gubernamentales, entre ellas, las que tienen que ver con el proceso de paz, la de género, la de protección de la niñez, la que requiere toda la organización de recuperación del campo, esto haría una diferencia enorme, la seguridad ciudadana. Son muchos los elementos de la sociedad civil que cuando uno analiza este tema deberían involucrarse en un movimiento para la construcción de una política, pero yo para responder creo que, aunque la responsabilidad está en el Estado, creo que el principal interés está en la comunidad, la que realmente tiene el interés en la sociedad civil es la comunidad, debería organizarse alrededor de este tema y empezar a construir los elementos que nos lleven a una cosa hecha en concertación con el Estado y con el gobierno, pero construir una política pública de largo plazo sobre desarme, un país en conflicto y con los niveles de violencia que ha tenido.

Anexo 2. Entrevista sobre la elaboración de una política pública de desarme ciudadano en Colombia

Entrevista hecha a Katherine Aguirre Tobón¹⁸
Entrevistadora: Andrea Amaya Beltrán

Andrea Amaya: Que usted conozca, ¿qué experiencias a nivel mundial destaca sobre desarme de la población civil?

Katherine Aguirre: Pues si uno habla a nivel mundial, la más famosa es la de Brasil, porque incluyó iniciativas de recolección de armas e hizo un referendo por el desarme en el país. Ese es un país, no como uno podría pensar Suiza o Dinamarca, sino que es un país con un altísimo nivel de violencia y de porte de armas, entonces, por la dimensión y por el impacto creería que es el que primero viene a la cabeza, en términos de desarme ciudadano. A nivel de Latinoamérica, Argentina también tiene bastantes iniciativas, para resaltar el caso de Mendoza.

Australia también es un caso muy importante, allá está la activista más importante del mundo en el tema de control de armas que se llama Rebecca Peters. Ella fue la directora de IANSA, que es la red más grande, de hecho ella, desde la sociedad civil, movió todo el tema del plan de acción. Por tal razón, Australia es una de los más importantes y más antiguos casos de desarme. Para centrarnos específicamente en casos de desarme civil por fuera de contexto de conflicto, son esos, pero con diferencias. Las armas que se entregan en contextos de conflictos armados no son lo mismo que la entrega voluntaria de armas por parte de un civil en la ciudad, tiene especial cuidado en cualquier momento, uno puede hablar en casos de entrega de armas en Irlanda o en África, pero eso no es lo mismo que lo que se hizo en Brasil, o lo que se ha hecho acá en Colombia.

A. A.: Según la experiencia, desde el campo en que usted ha trabajado, ¿el desarme ciudadano ayudaría a la reducción de los homicidios en el país?

K. A.: Para responder esa palabra deben hacerse evaluaciones científicas del impacto de los medios, pero más allá de eso, de estudios epidemiológicos y científicos, hay un riesgo asociado con el mal uso de armas de fuego. Partiendo de ese hecho, menos armas en manos de los ciudadanos, debería reducir la violencia por cuestión de lógica.

18 Investigadora Asociada, Instituto Igarapé (Brasil).

Se conoce que los países con mayores niveles de violencia son los que tiene homicidios con mayor proporción que ocurren con armas de fuego, entonces se podría concluir de manera muy tajante que las armas de fuego son un factor importante en los altos niveles de violencia. Si se compara la proporción de homicidios con armas de fuego en Guatemala, que fue de un 80 % y en Suiza de un 50 %, la gente se mata de otras formas, pero la tasa de homicidios es de 0,3.

Por el lado del impacto de la política pública, existen muchos estudios que demuestran que una restricción al porte o que otras intervenciones al porte de armas reducen los homicidios. Uno de los más famosos es el informe de Villaveces, él es un epidemiólogo de la Universidad del Valle, él hizo un documento que demuestra que, para Cali y Bogotá, una restricción al porte de armas puede ser la solución, ese documento es del año 1997. Y hay muchas evaluaciones científicas, con metodologías epidemiológicas, metodologías estadísticas. En CERAC también hay un análisis que mirar, cómo diferentes políticas, como la ley zanahoria o la reducción al porte de armas, reducen los homicidios. Pero la evaluación del impacto de la política pública tiene que destinarse científicamente y lo hay para Colombia.

A. A.: Desde su perspectiva ¿qué políticas deberían implementarse en el gobierno nacional para la reducción de los homicidios por arma de fuego? ¿Qué políticas destaca? Lo anterior, teniendo en cuenta que el 77 % de estos ocurren con armas de fuego

K. A.: Yo hice un documento y planteé una política integral para el desarme, partiendo de esa atomización e intervención de que se tiene que pensar una política desde el lado pedagógico, instructivo, legislativo, de fortalecimiento de la seguridad y en ese documento está todo resumido.

A. A.: Varias ocasiones en el Congreso de la República, el desarme de la población civil se ha presentado como iniciativa pero nunca ha tenido éxito dentro del legislativo, lo anterior, a su juicio, ¿a qué podría deberse?

K. A.: Yo creo que la limitante más grande es el marco normativo colombiano, de hecho el alcalde que más pudo hacer fue Antanas Mockus, pero tuvo muchos choques con el Comando General de las FF.MM. En términos generales, por el ámbito normativo y por gestiones de grupos de poder, sean comerciantes, las fuerzas militares, empresas de seguridad, entre otras. Aparte, por las lentitudes o problemas del Congreso, de hecho la última iniciativa está archivada desde 2006. Y otro puede ser por falta de interés.

A. A.: Tomando como ejemplo la campaña denominada “Sí al desarme ciudadano” en la cual se incluye la restricción al porte de armas que está desde 2012 con el gobierno de Gustavo Petro, ¿cree usted que dicha campaña ayudó a la sensibilización de la población civil frente a la tenencia y porte de armas? A su juicio, ¿ha sido una campaña exitosa?

K. A.: No he visto nada de eso, y yo he seguido todas las campañas de armas desde varios años y ha sido bien difícil, creo que fue muy importante lo de amar y desarmarte, hubo un gran evento que se llamó Pacto por Bogotá, donde vino gente muy importante, aparte de eso no he visto nada, creo que ha sido más importante lo que hacía la Iglesia, la campaña que hacía el padre Alirio, eso tenía muchísima disponibilidad, pero lo que se hace ahora ha sido más marginal.

Una cosa muy importante es que para el gobierno, cada vez, siempre el tema de armas se pone en los medios cuando hay un evento importante, o cuando la víctima es una niña por bala perdida, ahí todo el mundo habla del desarme. Cali es la única ciudad de las tres importantes que no ha logrado bajar sus homicidios, todo el año pasado la gente ha hablado de desarme, la Iglesia, el alcalde, pero aún yo siendo defensora del desarme, pienso que esa no es toda la solución, entonces, es un debate importante. El desarme debe mirarse de una manera integral con perspectiva, de largo aliento, no es una curita y hay demasiados factores que deben cumplirse. Si el estado no puede velar por la seguridad, es peor, entonces eso es peor y toca ver que el remedio no sea peor que la enfermedad.

A. A.: ¿Cree que el sistema de penas para las personas que fabrican, trafican, tienen o portan armas sin permisos sigue siendo laxo?, si bien, se dio un cambio de nueve a doce años de cárcel con la Ley 1453, por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Infancia y Adolescencia

K. A.: Con respecto al número de años, yo no podría decir qué es justo o qué es suficiente, sea un año o sean diez años, creo que sea por la aplicación, en Colombia puede haber un marco normativo súper fuerte, pero no se ha implementado de una manera completa e irrelevante, no va a funcionar, entonces las diferencias de edad no creo que hagan la diferencia. Lo que se requiere es que no haya impunidad, no haya corrupción en el tema judicial, si eso funcionara, si no hubiera impunidad ni corrupción, si fueran cinco años y se cumplieran a cabalidad, si los que trafican, fueran efectivamente capturados y procesados; pero, si tiene diez años y no es realidad, no sirve, lo que importa es que el sistema funcione.

A. A.: ¿Creería usted que deberían existir más requisitos que los contemplados hoy en día para la adquisición de un arma de fuego? Ejemplo: Revisar antecedentes de violencia intrafamiliar, violencia de género y judiciales, una referencia escrita o verbal de la esposa, conyugue, compañero(a), plantearse un periodo de espera entre la solicitud del arma y la entrega de esta, pedir un examen que demuestre el conocimiento del marco legal de la autorización concedida, entre otros.

K. A.: Sí claro, efectivamente el marco normativo colombiano ha sido resaltado como uno de los más estrictos, pero, pues del dicho al hecho hay que ver de eso cuánto se cumple. Hay un requisito con el que las personas pueden acceder a un arma de tanto calibre si demuestra las condiciones de seguridad, pero hay que ver qué tanto de eso se cumple, se ha acuñado un dicho que dice que “adquirir un arma es más fácil que sacar el seguro del carro”.

En términos de violencia armada hay que tener cuidado, ya que tener una política demasiado restrictiva puede disparar la demanda por armas, yo creo que eso tiene que reconsiderarse y un endurecimiento de requisitos para que obtener armas legales deba estar acompañado con mayor control por parte de todos los estamentos del Estado al tráfico de gran escala y menor escala de armas de fuego ilegales en Colombia. Se espera que la mayor cantidad de delitos ocurran con armas ilegales, porque la proporción es muy alta, en comparación con las legales es de uno a diez, eso hay que estimarlo, hay que solicitarle datos a la policía de los delitos que tienen registrados en el sistema, y a qué armas están asociados. Hace unos años ellos tenían una muestra pequeña y, de esa muestra, era que un 98% de los delitos eran con armas ilegales.

A. A.: ¿Estaría usted de acuerdo con que se facultara a los Alcaldes para que tuvieran la potestad de restringir el porte de armas de la población civil?

K. A.: Sí, yo sí creo que ese cambio sea necesario, pero tampoco tan abierto, o sea, es necesario generar mecanismos de control, tal como lo decía la propuesta de ley, que ellos tuvieran la potestad pero que se requiriera un visto bueno o una consulta. Aunque por ley el Alcalde es la cabeza de la policía de las ciudades, las policías tienen una agenda y un plan, entonces, para no generar más despelote se tienen que generar mecanismos para tener acuerdos. Creo que legalmente es necesario, porque ese marco es ilógico pero tienen que generar mecanismos para controlar.

A. A.: El programa denominado “Por tu familia, desarme voluntario”, desarrollado en el Distrito Federal en México, que para corte de 2013 recolectó

9712 armas de fuego en el Distrito Federal. Si se comparan estas cifras con las armas recolectadas en Bogotá de 1996 hasta 2013 que da un total de 7999 de armas entregadas, el número no es superior al alcanzado en México en un solo año. ¿Qué opinión le da usted esta cifra?

K. A.: Pues yo creo que eso tendría que mirarse en términos relativos, se tendría que comparar con la población, primero que todo, México es muchísimo más grande que Bogotá, también hay que mirar qué proporciones en ese número de armas son en relación con el nivel estimado de armas de fuego en la ciudad; hay que ponerlo en términos relativos a la población, al número de armas, también a la duración del programa. Acá en Bogotá fueron muchos años, pero eran jornadas de un día, tocaría comparar en México, cuáles fueron los programas, el sistema de incentivos, si entregaron bonos y también hay que comparar el tipo de armas que se entregaron. Si en México fueron los ciudadanos los que entregaron las armas o fueron grupos, carteles o qué acuerdos, es mucho pero no creo que los valores sean dicientes para mirarlo relativamente.

A. A.: ¿Estaría usted de acuerdo con la elaboración de una política pública encaminada al desarme ciudadano?

K. A.: Claro, pero que no sea aislada de la dinámica de las armas ilegales, porque falta sincerar el punto de las armas ilegales. Creo que la solución es no centrarse tanto en las armas ilegales, porque esa va a ser la justificación de los pro armas de fuego, para decir que ese proyecto no tiene nada que ver, porque las armas legales son las que matan, si integrando las armas ilegales de manera fundamental, la situación de seguridad porque un desarme ciudadano no es posible si el estado no brinda las condiciones de seguridad, como se le va a pedir a alguien que deje las armas si hay condiciones de inseguridad, y en Colombia tiene que considerarse el conflicto armado y los procesos de desarme asociados a los grupos armados, cuando eso pase se sabe que va a haber una transformación de la violencia de contextos rurales a contextos urbanos, van a haber grupos que van a venir a la ciudad, y va a haber mucha más mezcla, y en el caso colombiano y en este momento es algo que no se puede olvidar.

A. A.: Viendo el caso de Cali y Medellín, ¿hay algún estudio que pueda diferenciar los homicidios del crimen organizado y del conflicto armado contra los crímenes que se dan en las ciudades, de los civiles?

K. A.: Cali no ha tenido una dinámica de conflicto armado, ha estado bastante distante y alejada de las dinámicas de conflicto armado porque el Valle

del Cauca ha tenido problemas en el norte, aparte de Buenaventura, Cali ha estado muy bien dada, en cambio Medellín no, entonces, si hay estudios, tocaría buscar los estudios que hablan de que en Medellín, a causa de la desmovilización, tuvo un cambio en la reducción de la violencia. ¿Cómo diferenciarlo?, sería por la base de datos de la Policía Nacional, por requerimiento, ellos tienen una categoría en la que dice la causa de muerte y distinguen las muertes por conflicto y por no conflicto, y es aproximadamente un 10% por conflicto. Medicina legal también tiene esa definición, por la cuestión estadística lo hay y ya descriptivamente o un análisis más profundo se tiene que hacer de acuerdo con las dinámicas temporales, territoriales de la violencia y las armas del otro grupo es relevante para este caso.

Anexo 3. Respuesta al derecho de petición a la Alcaldía de Medellín



Medellín, 3 de marzo de 2014

201400113580 ✓

Señora
ANDREA DEL PILAR AMAYA BELTRAN
Carrera 6 N° 66 – 11 Apto. 401
255 81 26
Bogotá

Asunto: Respuesta Derecho de Petición

Cordial Saludo,

Nuestro componente Plan Desarme el día de hoy pertenece a la Unidad de Convivencia de la Secretaría de Gobierno y DDHH de la Alcaldía de Medellín dentro del programa Fortalecimiento del Gobierno Local y Promoción de la Convivencia Ciudadana.

De acuerdo a su solicitud, a continuación compartimos la información referente a lo misional del Plan Desarme y sus campañas de armas que se han realizado.

PLAN DESARME

Es un Programa de la Secretaría de Gobierno y DDHH de Medellín que busca contribuir a la Prevención de la Violencia, de homicidios y accidentes letales mediante el desestímulo del porte, tenencia y uso de armas.

Como Política Pública, desde Plan Desarme se desarrollan un conjunto de estrategias con alto contenido pedagógico y profundo valor simbólico para convocar a la ciudadanía a construir una sociedad sin armas y para contribuir al fortalecimiento del tejido social, reconociendo al Estado como garante de la preservación de la existencia humana y como el único y legítimo portador de las armas.

Articulado a la participación ciudadana, el Plan Desarme ha desarrollado estrategias pedagógicas de sensibilización desde los escenarios públicos hasta las aulas de clase, logrando generar decisiones políticas que se ven reflejadas en la creación de Plan Desarme como Política Pública (acuerdo Municipal 06 de 2007).



Centro Administrativo Municipal - CAM - Calle 44 No. 52 - 165
Línea Única de Atención Ciudadana 44 44 144 Corredor 385 5555
www.medellin.gov.co Medellín - Colombia

La ciudad más
innovadora del mundo



Alcaldía de Medellín



El Plan Desarme tiene como objetivo la promoción de un cambio cultural frente al porte y tenencia de armas y la reflexión en escenarios de debate público sobre la problemática que éstas generan, a partir de estrategias pedagógicas, simbólicas, comunicacionales, procesos de participación social, gestión pública, apoyado en la resolución pacífica de conflictos y el fortalecimiento del tejido social.

Grupo objetivo

En las instituciones educativas se desarrollan procesos pedagógicos con estudiantes de grados de primaria a bachillerato, profesores, padres de familia y directivos.

También con las ONG, la iglesia, los gremios, asociaciones; las organizaciones sociales, comunitarias y organismos de seguridad.

En el cuatrienio pasado 2008-2011 se trabajó el componente: **Campaña de entrega voluntaria de armas de fuego.**

Esta campaña era permanente, en Medellín los ciudadanos podían entregar de manera anónima y voluntaria las armas de fuego y armas blancas como un gesto de aporte a la convivencia pacífica en nuestra ciudad.

Con el desarrollo de procesos sociales y creación de espacios para que los ciudadanos entregaran las armas de fuego, se buscaba lograr la disminución en el número de armas circulando en manos de los particulares y prevenir la generación de conflictos a largo plazo por el uso de éstas.

Se contó con la cooperación de la Arquidiócesis de Medellín, la Policía Metropolitana y la IV Brigada con previa definición de los términos y condiciones mediante la suscripción de un acuerdo entre la Secretaría de Gobierno y un representante de la organización.

En el año 2008. La campaña de entrega voluntaria de armas de fuego logró que 311 armas de fuego hayan sido entregadas voluntariamente por parte de los ciudadanos, además de 746 municiones y explosivos.

Nos articulamos a la Policía Metropolitana para avanzar en el control y decomiso de armas de fuego. Fueron depositadas 80.000 armas blancas en una urna ubicada en el Parque de Berrío, como resultado de entregas voluntarias por los ciudadanos, en eventos comunitarios e incautaciones realizadas por la Policía Metropolitana.

La generación de un clima propicio para que se diera por primera vez en Medellín la restricción general al porte de armas del 6 al 26 de diciembre, con la cual se presentó



Centro Administrativo Municipal - CAM - Calle 44 No. 52 - 105
Línea Única de Atención Ciudadanía 44 44 144 Consultador 385 5555
www.medellin.gov.co - Medellín - Colombia

La ciudad más
innovadora del mundo



Alcaldía de Medellín



una disminución del 25% de homicidios, lo que permitió la prórroga de la medida hasta el 20 de enero de 2009.

Igualmente, resaltamos el cumplimiento del 100% de las metas propuestas por el Plan, el manejo eficiente de recursos, la articulación y apropiación de Plan Desarme por parte de todas las dependencias de la Administración Municipal y la ciudadanía.

En el año 2009, durante el año se recolectaron 68 armas de fuego y 17 explosivos y 705 municiones entregadas de manera voluntaria. Las armas se ponen bajo custodia en la IV Brigada y los explosivos de la Policía.

En el 2010, En la semana por el desarme que se realiza en el mes de junio, se dispusieron distintos sitios (parroquias) previa gestión con la Arquidiócesis de Medellín para promocionar la entrega voluntaria de armas. La campaña de entrega de armas: 34 armas de fuego, 10 explosivos, 6 armas blancas y 240 municiones.

En el 2011, En este año se recolectaron 21 armas de fuego, 4 explosivos y 400 municiones entregadas de manera voluntaria. En el marco de la tercera Semana por el Desarme se entregaron 18 armas de fuego en la jornada que se llevó a cabo en 19 parroquias, el 16 de junio de 2011.

PLAN DESARME 2008 – 2011

DESCRIPCIÓN META	ESPERADA 2008 – 2011	LOGRADA 2008	LOGRADA 2009	LOGRADA 2010	LOGRADA 2011	TOTAL
Entrega voluntaria de armas	400	311	68	34	21	434
Personas sensibilizadas por el desarme ciudadano	240.000	74.115	73.918	66.373	258.168	472.574

LOGROS GENERALES DE PLAN DESARME

- El Plan Desarme es establecido como Política Pública Municipal de Prevención de la Violencia, por el Acuerdo 06 de 2007.



Centro Administrativo Municipal - CAM - Calle 44 No. 52 - 105
 Línea Única de Atención Ciudadanía 44 44 144 Connetador 385 5555
www.medellin.gov.co Medellín - Colombia

La ciudad más
innovadora del mundo



Alcaldía de Medellín



- Por Acuerdo Municipal 060 de 2008, cada año en la segunda semana del mes de junio se celebra en Medellín la semana por el desarme.
- **472.574 niños, niñas, jóvenes y adultos sensibilizados** desde el componente pedagógico.
- Se sensibilizaron a los jefes de núcleo, directivos docentes y docentes de las instituciones educativas de la ciudad de Medellín, logrando el apoyo y respaldo de estos para llevar a cabo los procesos pedagógicos.
- Por movilizaciones ciudadanas realizadas en la ciudad de Medellín en el año 2008, las cuales fueron cuantificables y verificables, en contra de las armas, se logró la restricción total del porte de armas desde este mismo año.
- Plan Desarme Medellín apoya las iniciativas de la comunidad que buscan organizarse como *Red por el Desarme Ciudadano*, participando activamente en campañas pedagógicas.
- La comunidad priorizó **\$190 millones** en el 2008 y **\$520 millones** para el 2009, del presupuesto participativo. En el 2010, las comunas 5, 8, 9, 11, 13, 14 y el corregimiento de San Antonio de Prado priorizaron **\$317.000.000** y en el 2011, las comunas 8, 12, 14 y el corregimiento San Antonio de Prado un valor de **\$78.083.000**.
- 36 líderes de 4 comunas y 1 corregimiento, recibieron un Diplomado sobre Desarme en el 2008.
- 106 líderes recibieron un Diplomado sobre Desarme en el 2010.
- **434 armas de fuego** entregadas de manera voluntaria desde el 2008 hasta la fecha.
- **150.000 armas blancas** entregadas de manera voluntaria en el marco de la Campaña "Urna para la Recolección de Armas Blancas en la Ciudad de Medellín".

2012 A 2014

Para este cuatrienio pasa hacer un componente del programa Fortalecimiento del Gobierno Local y Promoción de la convivencia Ciudadana, y empieza a trabajar con el nombre de PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA ARMADA, donde solo realizamos como su nombre lo dice la parte de prevención, pues el desarme lo realiza la Fuerza Pública.

- Se realizó un video con una canción llamada "balas perdidas, ladronas de vida", esta producción fue posible gracias al apoyo de varios artista de la ciudad, quienes se vincularon a la campaña debido a la problemática que tiene el país con el tema de balas perdidas (tiros al aire)

<http://youtu.be/jgzXIPxscvM>



Centro Administrativo Municipal - CAM - Calle 44 No. 52 - 165
Línea Única de Atención Ciudadanía 44 44 144 Corredor 385 5555
www.medicellin.gov.co Medellín - Colombia

La ciudad más
innovadora del mundo



Alicaldía de Medellín



- También se grabo video con experiencias de líderes de la red ciudadana por la prevención de la violencia armada con el tema de balas perdidas.
- Piezas pedagógicas: se han realizado campañas de prevención, talleres de sensibilización con los comerciantes, padres de familia de las Instituciones Educativas de la Ciudad para la no venta y compra de los juguetes bélicos. Con los niños se trabajo para que le enseñen a las familias a rescatar los juegos tradicionales donde respetemos la vida.
- En el año 2014 estamos fortaleciendo la red Ciudadana por la Prevención de Armas, en las 21 comuna de Medellín y nuestro compromiso con trabajar la prevención en la ciudad de Medellín



Centro Administrativo Municipal - CAM - Calle 44 No. 52 - 105
Línea Única de Atención Ciudadana 44 44 144 Corredor 385 5555
www.medellin.gov.co Medellín - Colombia

La ciudad más
innovadora del mundo





Cordialmente,

WILSON ENRIQUE LÓPEZ BEDOYA
Secretario de Gobierno y Derechos Humanos ^{MHD}

Vo. Bo. Paula Marcela Álvarez Botero
Líder de Programa – Unidad de Convivencia

Con copia a consecutivo
Folder derechos de petición

Elaboró: Paula Marcela Álvarez Botero



Centro Administrativo Municipal - CAM - Calle 44 No. 52 - 105
Línea Única de Atención Ciudadanía 44 44 144 Correo electrónico 385 5555
www.medellin.gov.co - Medellín - Colombia

La ciudad más
innovadora del mundo



Alcaldía de Medellín

Anexo 4. Respuesta al derecho de petición al Departamento Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos



FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA
COMANDO GENERAL
DEPARTAMENTO CONTROL COMERCIO DE ARMAS, MUNICIONES Y EXPLOSIVOS

PROSPERIDAD
PARA TODOS



Al contestar cite este número

Radicado No. 20149660125891/CGFM-JEM-DCCA-AJ-1.10

Bogotá, D.C., mayo 26 de 2014

Señora

ANDREA DEL PILAR AMAYA BELTRÁN

Carrera 6 No. 66 – 11, Apto 401

Teléfono: 2558126

Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta derecho de petición consulta

En atención a los derechos de petición de consulta radicados ante este Departamento bajo los números internos 20149850868642, 20149850902722, 20149850890112, esta Jefatura se permite brindar respuesta en el siguiente sentido:

1. Con respecto a su primer interrogante es pertinente señalar que de conformidad con el Decreto 2535/93, armas de fuego legales en poder de los particulares son 560.667.
2. Sobre los permisos vigentes para porte y para tenencia expedidos, esta información no será suministrada por el carácter de reserva de la misma (Defensa y Seguridad Nacional), continuando sobre este mismo punto, las armas en poder la Fuerza Pública no son objeto de control por parte del DCCA.
3. En lo que refiere a la clasificación de los permisos de uso (porte/tenencia/especial) de armas de fuego, éste tema se encuentra previsto por el art. 20, 21, 22 (modif. Art. 9 de la Ley 1119/06), 23, 24 y 29 del Decreto 2535/93.
4. Sobre cuantas armas de fuego se encuentran en el Sistema de Información de Armas, Explosivos y Municiones "SIAEM" el total se señaló en el punto No. 1.
5. Sobre cuantas armas fundidas, la información que se suministrará es a partir del año 2003 hasta el 2013, toda vez que el DCCA se encuentra en alistamiento para el 2014. Por lo tanto se suministrará desde el 2003 así:

AÑO	CANTIDAD
2003	13516
2004	12102
2005	13465
2006	22446
2007	25714
2008	27864
2009	26014
2010	27576
2011	42976
2012	74759
2013	43272





FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA
COMANDO GENERAL
DEPARTAMENTO CONTROL COMERCIO DE ARMAS, MUNICIONES Y EXPLOSIVOS

PROSPERIDAD
PARA TODOS



Al contestar cite este número

6. En lo que refiere a las armas incautadas, el Departamento Control Comercio de Armas no lleva estas estadísticas ya que de conformidad con el art. 83 del Decreto 2535/93 serán esas autoridades las que suministran esa información (excepto el DAS toda vez que fue suprimido).
7. No existe estimativo de armas ilegales, y ningún organismo del Estado tiene dicha información.

Ahora bien, frente al documento radicado 20149850902722, se puede señalar lo siguiente:

1. Sobre el tema de las devoluciones voluntarias al Estado por parte de las personas naturales se encuentra señalado en el art. 37 del Decreto 2535/93 la posibilidad de que los ciudadanos que no quieran portar o tener un arma de fuego la devuelvan al Estado recibiendo una contraprestación de acuerdo con la tabla de avalúo que tiene establecida el Comando General FF.MM. siempre y cuando cuenten con el permiso vigente. Y existe el Decreto 1470/97 que consagra las campañas cívicas de desarme Ciudadano Voluntario para aquellos ciudadanos que tengan armas sin importar la procedencia, las devuelvan al Estado como una cultura de paz, para lo cual todas las armas de fuego entregadas se someten a la destrucción mediante el proceso de fundición.
2. Desde el año 2012 a 2014 se tiene la siguiente estadística de armas de fuego entregadas voluntariamente al Estado:

AÑO	CANTIDAD
2012	2991
2013	2403
2014	570

3. En lo que refiere al beneficio por la entrega voluntaria de las armas de fuego al Estado, este punto ya fue resuelto en el numeral. 1.

Lo anterior para los fines pertinentes.

Atentamente

Coronel **ENRIQUE ARTURO TORRES ARCINIEGAS**
Jefe del Departamento Control Comercio de Armas

Libero PS Lina María

Revisó: PDB Diana Estrella

"Fe en la causa" ¡CON TODAS NUESTRAS FUERZAS!
Calle 54 No. 44-11 Edificio INDUMIL-CAN
Commutador: (57 1) 3150111
www.cdm.mil.co





Universidad del
Rosario