

Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador (2007-2014)

Carla Álvarez Velasco, Mauricio Cuesta y Gualdemar Jiménez
Coordinadores



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

355.82
A4731p

Álvarez, Carla, coord.

Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador (2007-2014) / Carla Álvarez, Mauricio Cuesta y Gualdemar Jiménez, coordinadores.— 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2016

100 p.; 15 x 24 cm

ISBN impreso: 978-9942-950-72-7

ISBN digital: 978-9942-950-73-4

1. CIENCIA MILITAR 2. ARMAS DE FUEGO 3. ARMAS DE FUEGO-LEGISLACIÓN
4. ARMAS DE FUEGO-POLÍTICAS PÚBLICAS 5. ARMAMENTOS
6. ECUADOR I. Título

Colección editorial: Informes de Investigación 

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Centro de Seguridad y Defensa

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Miguel Romero Flores

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de interiores y portada: Gabriel Cisneros Venegas

Asistente editorial: Cristina Silva Villamar

Investigadores: Carla Álvarez Velásco, Mauricio Cuesta, Gualdemar Jiménez

Asistente de investigación: Edwin Fuertes (MICS)

Impresión: La Oficina. Tel.: (593 2) 2412 004

Tiraje: 300 ejemplares

© IAEN, 2016

Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no de sus afiliaciones institucionales actuales o previas.



Índice

Coordinadores	13
Prólogo	15
Presentación	19
Definiciones	23
Introducción	27

SECCIÓN I

Las políticas de seguridad en el período 2007-2014
frente a las armas de fuego, partes y municiones

La ley vigente.....	34
El período 2007-2014.....	36

SECCIÓN II

El comportamiento del mercado de armas pequeñas y ligeras,
partes y municiones en el período 2000-2014

Nomenclatura de las importaciones	44
Las importaciones de armas, municiones, sus partes y accesorios.....	45
Las partidas	48
El origen de las armas.....	57
Efecto de las normativas en las importaciones de armas	58
La producción nacional de armas de fuego, municiones y partes..	61
Las exportaciones de armas de fuego, municiones y partes	64

SECCIÓN III

La demanda de armas de fuego
en Ecuador

Demanda de armas en personas naturales entre 2003-2014.....	73
Demanda de armas de fuego en personas jurídicas entre 2003-2014	74
Vigilancia fija	77
Vigilancia móvil	79
Investigación privada	81
Demanda ilegal: decomisos e incautaciones de armas de fuego y municiones	83
Decomiso de municiones.....	87

Conclusiones	91
Bibliografía	95

Índice de gráficos

Gráfico 1.....	36
<i>Evolución del número de homicidios en Ecuador</i> <i>Período 1993-2007</i>	
Gráfico 2.....	37
<i>Porcentaje de homicidios por tipo de arma</i> <i>Período 2010-2014</i>	
Gráfico 3.....	38
<i>Denuncias de delitos cometidos con armas de fuego.</i> <i>Período 2010-2014</i>	
Gráfico 4.....	47
<i>Importaciones de armas, municiones y sus partes</i> <i>Período 2000-2014</i>	
Gráfico 5.....	48
<i>Importaciones de la partida 93.01: armas de guerra</i> <i>Período 2000-2014</i>	
Gráfico 6.....	50
<i>Importaciones de la partida 93.02: revólveres y pistolas semiautomáticas</i> <i>Período 2000-2014</i>	
Gráfico 7.....	51
<i>Importaciones (partida 93.02) y producción nacional</i> <i>de revólveres y semiautomáticas</i> <i>Período 2000-2014</i>	
Gráfico 8.....	52
<i>Importaciones de la partida 93.03. Las demás armas de fuego</i> <i>y artefactos similares que utilicen la deflagración de pólvora</i> <i>Período 2000-2014</i>	
Gráfico 9.....	53
<i>Importaciones de la partida 93.04</i> <i>Período 2000-2014</i>	
Gráfico 10.....	54
<i>Importaciones de la partida 93.05</i> <i>Período 2000-2014</i>	

Gráfico 11.....	55
<i>Importaciones de la partida 93.06</i>	
<i>Período 2000-2014</i>	
Gráfico 12.....	56
<i>Importaciones de la partida 93.07</i>	
<i>Período 2000-2014</i>	
Gráfico 13.....	57
<i>Distribución de las importaciones de armas por países</i>	
<i>Período 2000-2014</i>	
Gráfico 14.....	58
<i>Importaciones de la partida 93.02. Revólveres y pistolas semiautomáticas</i>	
<i>Período 2000-2014 (en dólares)</i>	
Gráfico 15.....	59
<i>Importaciones de la partida 93.05:</i>	
<i>Partes y accesorios de revólveres o pistolas, cañones de ánima lisa,</i>	
<i>correderas y tambores, 2000-2014 (en dólares)</i>	
Gráfico 16.....	60
<i>Importaciones de la partida 93.06. Bombas, granadas, torpedos,</i>	
<i>minas, misiles, cartuchos y demás municiones y proyectiles, y sus partes,</i>	
<i>incluidas las postas, perdigones y tacos para cartuchos.</i>	
<i>Período 2000-2014 (en dólares)</i>	
Gráfico 17.....	62
<i>Producción de armas de fuego nacionales</i>	
<i>Período 2007-2014</i>	
Gráfico 18.....	63
<i>Tipo de armas producidas en Ecuador 2007-2014</i>	
<i>Porcentajes del total de unidades</i>	
Gráfico 19.....	63
<i>Fabricación de municiones letales en Santa Bárbara EP</i>	
<i>Período 2000-2014 (unidades)</i>	
Gráfico 20.....	64
<i>Fabricación de Municiones No Letales Santa Bárbara EP</i>	
<i>Período 2000-2014 (unidades)</i>	
Gráfico 21.....	70
<i>Evolución de los permisos de porte y tenencia</i>	
<i>de armas para personas naturales</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	

Gráfico 22.....	71
<i>Porcentaje de permisos de porte y tenencia de armas, por tipo de usuario</i>	
Gráfico 23.....	72
<i>Total de permisos de porte y tenencia de armas concedidos</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	
Gráfico 24.....	74
<i>Evolución de los permisos de porte y tenencia</i>	
<i>de armas para personas naturales</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	
Gráfico 25.....	75
<i>Permisos de porte y tenencia de armas para empresas</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	
Gráfico 26.....	76
<i>Tipo de arma demandada por empresas privadas</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	
Gráfico 27.....	77
<i>Evolución de permisos de vigilancia fija</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	
Gráfico 28.....	78
<i>Número de armas por empresa en modalidad vigilancia fija</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	
Gráfico 29.....	79
<i>Número de armas por empresa en modalidad vigilancia móvil</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	
Gráfico 30.....	80
<i>Número de armas por empresa en modalidad vigilancia móvil</i>	
<i>Período 2003- 2014</i>	
Gráfico 31.....	81
<i>Evolución del número de armas y del número de empresas</i>	
<i>de investigación privada</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	
Gráfico 32.....	83
<i>Incautaciones y decomisos</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	
Gráfico 33.....	84
<i>Incautaciones y decomisos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	

Gráfico 34.....	85
<i>Provincias con mayores incautaciones y decomisos</i>	
<i>Período 2007-2014</i>	
Gráfico 35.....	87
<i>Porcentaje de armas incautadas, por tipo</i>	
<i>Período 2008-2014</i>	
Gráfico 36.....	88
<i>Incautaciones y decomisos de municiones</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	

Índice de tablas

Tabla 1	45
<i>Ejemplo de los dígitos de la clasificación de importaciones Nandina</i>	
Tabla 2	46
<i>Clasificación Nandina. Capítulo 93</i>	
<i>“Armas, municiones y sus partes y accesorios”</i>	
Tabla 3	48
<i>Efectos de las normativas sobre las importaciones</i>	
Tabla 4	61
<i>Comportamiento del mercado: SIN normativa(a) y CON normativa, 2007</i>	
Tabla 5	62
<i>Producción de armas en Ecuador</i>	
<i>Período 2007-2014</i>	
Tabla 6	72
<i>Permisos concentrados</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	
Tabla 7	75
<i>Personas jurídicas</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	
Tabla 8	78
<i>Tipos de armas utilizadas para vigilancia fija</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	
Tabla 9	80
<i>Tipo de arma por año en empresas de vigilancia móvil</i>	
<i>Período 2003-2014</i>	
Tabla 10	82
<i>Tipo de arma en la modalidad investigación privada</i>	
<i>Período 2003*-2014</i>	

Coordinadores

Carla Álvarez Velasco

Candidata a doctora en Estudios Políticos por Flacso, sede Ecuador; magíster en relaciones internacionales por Flacso, sede Ecuador. Ha ganado varias becas de estudio y de investigación en los campos del diseño de políticas de seguridad, análisis de inteligencia estratégica, políticas y estrategias de defensa, entre otros. Ha recibido premios a su trabajo de investigación sobre la cooperación en la Frontera Norte del Ecuador. Actualmente es docente investigadora del Centro de Seguridad y Defensa, del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Sus campos de experticia son: teoría de la seguridad; teoría de las relaciones internacionales; políticas de control de drogas; políticas de control de armas pequeñas y livianas; geopolítica regional.

Mauricio Cuesta

Doctor en economía agrícola y de los recursos naturales por la Universidad de Carolina del Norte (NCSU). MBA en Agronegocios en el Instituto Centro Americano Administración de Empresas (INCAE Business School), San José, Costa Rica. Es B.Sc. y M.Sc. en Agricultura de la Universidad de Florida, Gainesville. Actualmente es técnico docente del Centro de Seguridad y Defensa, del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Sus campos de experticia son la investigación, la evaluación y la determinación del uso sostenible de recursos naturales y agrícolas; la investigación económica y de política del desarrollo; el manejo y evaluación de proyectos; los métodos de investigación, las técnicas econométricas, y la microeconomía aplicada; el diseño de política de uso y producción sostenibles de los recursos naturales y agrícolas; investigación en el uso y transferencia de tecnología apropiada; y el entrenamiento, enseñanza y soporte institucional en análisis económico y diseño de política a nivel formal e informal de educación.

Gualdemar Jiménez

Activista de derechos humanos, con una amplia experiencia liderando organizaciones de la sociedad civil en temas relacionados con la resistencia pacífica, la construcción de una cultura de paz desde la objeción de conciencia, la educación, la no violencia y el desarme. Actualmente es miembro de la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (Clave), y dentro del marco de este trabajo ha publicado dos informes sobre la situación de las armas pequeñas y ligeras en Ecuador, uno en el 2005 y otro en el 2010. Desde el 2013 es el Secretario Ejecutivo de Clave. Fue presidente del Servicio Paz y Justicia del Ecuador (Serpaj) entre el 2006 y el 2014. Actualmente es técnico docente del Centro de Seguridad y Defensa, del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Prólogo

Generalmente la discusión sobre las políticas de control de armas de fuego remite a una realidad distante y más compleja, probablemente emparentada con los grandes conflictos internacionales. Sin embargo, la problemática es más cercana y tiene un fuerte impacto sobre la cotidianidad de los ciudadanos ecuatorianos, pues, como se detalla en este libro, el 63 % de los homicidios ocurridos en Ecuador entre 2010 y 2014, recurrieron al uso de armas de fuego. Para la cotidianidad de los ecuatorianos su presencia se amplifica si es que se considera que son utilizadas para amedrentar a las víctimas del delito, así como para alimentar un sector de la economía, organizado alrededor de la necesidad de generar seguridad por medio de su porte.

Todo análisis es insuficiente si es que no se traza una clara línea divisoria entre legalidad e ilegalidad alrededor de las armas de fuego, y este es el gran reto al momento de construir institucionalidad formal que determine las condiciones de las relaciones entre actores con intereses divergentes e incluso opuestos. En tal sentido, la preocupación expresada aquí para entender las políticas de control de armas conduce a un recorrido histórico que inicia en 1963. En este trayecto es posible observar la evolución de la forma cómo son concebidas dentro de la sociedad. Por otra parte, existe un mercado que tiene una importante capacidad de adaptación a la regulación, de manera que mayor control no implica, necesariamente, menores transacciones, sino que estas mutan en algo distinto: para el caso de esta investigación se resalta el traslado de la posesión individual a la corporativa.

Además, la preocupación por delimitar lo legal y lo ilegal implica tomar determinaciones que restrinjan el acceso de armas a quienes operan a contramano del orden estatal. Tales constataciones remiten, una vez más, a la reflexión sobre la complejidad implícita en la construcción de instituciones; no todas las demandas sociales se pueden atender porque existen

constricciones individuales, históricas, económicas, de percepción y de efectivo instinto de supervivencia, que deben articularse en una política pública que apunte, finalmente, a garantizar de mejor manera la seguridad ciudadana.

Así, este libro presenta un desafiante itinerario en el que se problematizan las políticas de control de armas, revelando ponderadamente sus resultados —en especial a partir de su endurecimiento, desde 2007— y las deficiencias de concepción y alcance de estas políticas. Tal trayecto sería imposible sin la sistematización minuciosa de la información cuantitativa relevada, así como el análisis de las implicaciones derivadas de tales datos.

La interdisciplinariedad del equipo encargado de trabajarlo ha permitido entrelazar en el texto, diversas experticias y formas de aproximarse a la realidad de las políticas de control de armas; entonces, los efectos de esta se observan desde sus regularidades, puntos de ruptura y actores.

Una obra de este tipo aporta en la necesaria reflexión de lo público, analizando, por una parte, los alcances que tienen las instituciones para normar, y por otra, señalando la dinámica de mercado que impele a tales instituciones a reconstituirse alrededor de la flexibilización de los requisitos de porte y tenencia de armas exigidos a las empresas de seguridad. Ello revelaría, primeramente, que los decisores han partido de la presunción de que es más sencillo el control cuando se reducen y concentran quienes acceden a las armas; en otras palabras, controlar diez empresas es más fácil que controlar 100 individuos. Estas dinámicas de mercado, no obstante, contrastan con el objetivo de desarmar a la sociedad y de garantizar una mayor seguridad a largo plazo.

La información de este libro, en definitiva, genera múltiples entradas de reflexión desde las que se visibiliza la complejidad fáctica tras la intención de regulación estatal, y la importancia de que tales regulaciones se construyan desde la comprensión minuciosa de las particularidades propias de cada ámbito regulado. Es parte de la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) “investigar y generar pensamiento estratégico con visión prospectiva sobre el Estado, gobierno y la

administración pública”. Este libro procura justamente desmenuzar las particularidades de un campo que no ha sido estudiado en detalle, y a partir de tal análisis, propone algunos derroteros por los que el Estado podría encaminar su gestión en la perspectiva de garantizar seguridad para todos los ciudadanos. Tras las resoluciones políticas adoptadas en este sentido, es patente la decisión de controlar la proliferación de armas como un mecanismo para optimizar las condiciones de seguridad de la sociedad; la complejidad de la construcción de la política pública se evidencia en las múltiples entradas de reflexión sobre el rol del Estado en este tema.

Finalmente, al aprovechar la información generada por las instituciones públicas, sistematizándola y poniéndola a disposición de los ciudadanos, constituye un importante mecanismo para el fortalecimiento del vínculo Estado-sociedad.

Diego Pérez Enríquez
Decano del Centro de Seguridad y Defensa
Instituto de Altos Estudios Nacionales

Presentación

SEGÚN INFORMES DE Naciones Unidas y otros reconocidos centros de investigación, América Latina concentra niveles desproporcionales de homicidio y otras formas de violencia armada en comparación con su población.¹ Desde mediados de los años 90 con la conclusión de los conflictos armados centroamericanos y el aumento de la violencia en las grandes ciudades de Brasil, los temas de desarme y control de las armas pequeñas —también conocidas como armas de fuego— han sido esporádicamente investigados por los Estados, académicos y actores de la sociedad civil. Pero aún con el fin de los conflictos armados en América Central y la esperanza de una conclusión al enfrentamiento entre el Estado colombiano y los grupos armados ilegales de tradición guerrillera la violencia con armas de fuego persiste y en algunas sociedades hasta crece. La necesidad de información confiable y actualizada sobre el problema de la proliferación y mal uso de las armas es constante y menester para los responsables de la elaboración e implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana, control fronterizo, contra el crimen organizado y de la salud pública.

Desde 2001, a escala global el *Institut de Haute Études Internationales et du Développement* de la Universidad de Ginebra en Suiza ha hecho un esfuerzo respetable para mejorar la investigación sobre el problema de las armas pequeñas mediante su anuario *Small Arms Survey Yearbook* y sus numerosas publicaciones y monografías especializadas.² En Estados Unidos existe una comunidad académica de criminólogos y epidemiólogos dedicada a estudiar el fenómeno de la violencia con armas de fuego con una historia larga de avanzar la evidencia en materia.

1 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013). *Estudio Mundial sobre Homicidio Viena*. UNODC. Véase también *Small Arms Survey* (2016). *Research Notes: Firearm and violent deaths*. Ginebra.

2 Véase <http://www.smallarmssurvey.org>.

En América Latina, a pesar de algunos esfuerzos muy loables en algunos contextos nacionales, los estudios sobre el fenómeno de las armas y la violencia armada no han tenido la continuidad necesaria para darle seguimiento a los resultados o ha faltado algo de rigor académico. En este contexto, es justo y reconocer el trabajo de algunos académicos latinoamericanos como José Miguel Cruz en El Salvador, Jorge Restrepo, Katherine Aguirre y Andrés Villacreces en Colombia, Jaris Mujica en Perú, entre algunos pocos más. También es necesario reconocer las iniciativas de investigación lideradas por una diversidad de organizaciones latinoamericanas de la sociedad civil, entre ellas las ONG brasileñas Viva Río y Sou da Paz, la Fundación Arias de Costa Rica y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) que se han esforzado para dar espacio a académicos y activistas y, de esa manera, dar más perfil a las problemáticas asociadas con las armas de fuego.³

Sin embargo, esas experiencias mencionadas representan la excepción a la regla y si uno comparara la literatura sobre armas de fuego y violencia armada con los cuerpos de conocimiento latinoamericano sobre las drogas ilícitas, trata de personas, el terrorismo y el crimen organizado en general, pues, no hay comparación. Hay varias razones que explican la escasez de investigación académica sobre las armas. Primero, hay muy pocos incentivos y fuentes de financiamiento para académicos para investigar sobre el tema con la excepción de algunos estudios ocasionales sobre muertes y lesiones que se dan en el contexto de la salud pública. Segundo, la información sobre armas de fuego es dispersa entre entidades de los Estados y en muchos casos la siguen manteniendo bajo reserva por consideraciones de seguridad nacional. Tercera, aun cuando hay la voluntad política de instituciones de gobierno para compartir la

3 Ver Jorge A. Restrepo y Katherine Aguirre, 'El control de armas como estrategia de reducción de la violencia en Colombia: pertinencia, estado y desafíos', *Criminalidad*, vol 52, n.º 1, 2011: 256-284; Andrés Villavece *et al.*, 'Effect of a ban on carrying firearms in 2 Colombian cities', *Journal of American Medicine*, vol. 1: 283(9), 2010: 1205-9; José Miguel Cruz y María Beltrán, *Las armas de fuego en El Salvador: situación e impacto sobre la violencia*, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 2000; Jaris Mujica, 'El comercio ilegal de armas pequeñas en Lima: homicidios y mercados negros para el crimen urbano', *Revista de Ciencia Política*, vol 3:4, 2012: 93-107; Pablo Dreyfus *et al.*, *Posse de armas de fogo no Brasil: mapeamento das armas e seus proprietários*, Rio de Janeiro, Viva Rio, 2005; y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 'Armas', *Urvio: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, n.º 10, noviembre 2011.

información relacionada las ventanas de oportunidad son cortas, sea por crisis institucionales frente a los índices de crimen y violencia o porque con los cambios de gobierno se corta el acceso a la información. Cuarto, en contraste con algunos otros campos de actividad ilícita, las armas de fuego y sus municiones empiezan como bienes legalmente fabricados y comercializados en los las Fuerzas Armadas y policiales son tanto compradoras de ellas como las responsables para su regulación y control en las jurisdicciones nacionales. Esta última realidad complica la tarea de obtener información fidedigna y actualizada sobre diversos temas relacionados con las armas incluyendo las importaciones, las ventas en el mercado y las licencias extendidas o revocadas de usuarios privados.

Por todo aquello, el presente trabajo del Centro de Estudios de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) del Ecuador representa un gran avance tanto para los *stakeholders* ecuatorianos como para los estudiosos en el tema del mundo hispanoparlante. Como otros trabajos sólidos en la materia, surge de la buena combinación de interés genuino de un grupo de académicos y una apertura de las instituciones del Estado —en este caso el ecuatoriano— para compartir un amplio universo de datos e información sobre el tema de las armas y las municiones en el país.

Este estudio proporciona una sistematización ambiciosa y bien hecha de una gran cantidad de información previamente en estado de hibernación. Además, construye varias líneas de base robustas para la futura evaluación de normas legales y políticas públicas diseñadas para combatir el tráfico ilícito de armas y municiones y su uso ilegal en actos violentos y criminales. La investigación se realiza en un momento particular cuando el gobierno ecuatoriano propone políticas que minimicen el papel de las armas de fuego en la sociedad, siguiendo más el modelo de varios gobiernos argentinos consecutivos y otros países del Cono Sur y menos el ejemplo de la mayoría los países centroamericanos y caribeños en los cuales la inseguridad ciudadana ha conducido a un comprensible aumento en la compra de armas, tanto en los mercados legales como en los ilícitos con pocos resultados tangibles positivos en los índices delictivos y de la violencia.

O sea, mediante esta publicación las instituciones y sociedad civil ecuatorianas tienen las herramientas necesarias para seguir monitoreando y midiendo el impacto de las políticas públicas de control de armas y seguridad ciudadana sobre el tiempo. Ojalá investigadores de otros países de la región se inspiren de la amplitud y rigurosidad académica del presente estudio y que los gobiernos estén abiertos a compartir la información necesaria de manera oportuna. Solo de esta manera se puede contar con la evidencia requerida para el desarrollo de buenas políticas públicas en materia de seguridad pública y ciudadana, políticas que tanto reclaman los ciudadanos latinoamericanos todos los días.

William H. Godnick*

* Profesor del Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa (Washington, D. C.), fue Coordinador del Programa de Seguridad Pública del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe de 2009 a 2016. Es doctor en Estudios de Paz por la Universidad de Bradford en el Reino Unido.

Definiciones

Las armas de fuego y las municiones en la normativa nacional

ESTE TRABAJO SE refiere a las armas de fuego, según lo estipulado en el Anexo B del Acuerdo Ministerial 118 de 2012, expedido por el Ministerio de Defensa Nacional,⁴ en el cual las armas de fuego se clasifican de la siguiente manera:

- a. Armas de uso deportivo:** son aquellas destinadas a la práctica y al entrenamiento de tiro deportivo. Se dividen en armas de fuego, armas neumáticas, arco o resorte.

Por **armas de fuego** se comprende:

- Revólveres para pruebas de tiro libre y fuego central de calibres iguales o inferiores a 38 mm y de cañón superior a 15,24 cm, equivalente (6").
- Pistolas para pruebas de tiro libre y fuego central de calibres iguales o inferiores a 9 mm.
- Escopetas de uno o dos cañones de repetición o semiautomáticas de calibre 10 mm (0.615" o 15 mm) hasta calibre 410 mm o sus equivalentes.
- Carabinas calibre .22 mm, .25 mm, .30 mm, (38-357 mm) no automáticas.
- Rifle de repetición .22 mm, .25 mm, .30 mm, (38-357 mm) no automáticas.
- Fusiles deportivos semiautomáticos.
- Armas de fuego cortas no automáticas para tiro práctico (pistolas y revólveres).

- b. Armas destinadas a la seguridad:** son aquellas de uso exclusivo en seguridad; se dividen en:

⁴ Según el artículo 5 del Reglamento a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios le corresponde al Ministerio de Defensa Nacional, bajo la asesoría de la Dirección de Logística y en Coordinación de la Dirección de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, determinar las características, calibres y más especificaciones.

- *Armas letales*: son aquellas que tienen capacidad de causar lesiones y hasta la muerte. Pueden ser:
 - **Armas de fuego** para seguridad fija: son aquellas destinadas para la vigilancia armada que, con autorización previa, se otorgan a las compañías de seguridad privada, instituciones públicas de derecho privado. Son las siguientes: revólveres hasta el calibre 38 mm; pistolas hasta el calibre 9 mm; escopetas desde el calibre 10 mm, hasta el calibre 410 mm o sus equivalentes.
 - **Armas de fuego** para seguridad móvil: son las destinadas a la protección de personas que ocupan cargos políticos o empresariales públicos o privados, bienes y valores en sus desplazamientos: revólveres hasta el calibre 38 mm, pistolas hasta el calibre 9 mm, subametralladoras semiautomáticas hasta el calibre 9 mm.
- *Armas no letales*: pueden ser armas detonadoras o de fogeo, armas neumáticas y armas eléctricas.

Municiones: se entenderán a los cartuchos (balas) para ser utilizados en las armas pequeñas; y por *partes* se considerarán aquellas piezas útiles para refaccionar o construir armas pequeñas como barriles, acciones a tope, guardamanos, cargadores, disparadores, entre otros, destinados a este uso específico.

Decomiso: significa “toda” especie de confiscación y viene de la palabra latina *commisum*, que se emplea en el mismo sentido en el cuerpo del Derecho Romano; afirma que “la pena de procedimiento de la cosa en que incurre el que comercia en géneros prohibidos”, así como “también en permitidos, pero faltando a los documentos prevenidos por las leyes”.⁵ En concordancia con lo afirmado, la Convención de la Organización de Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional, de la cual Ecuador es parte, en el artículo 2, dedicado a las definiciones, plantea que el decomiso es “la privación con carácter definitivo de bienes por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente”.⁶

5 Bernardo Lerner, s/a. *Diccionario Jurídico*. Edición Argentina.

6 ONU (2003). Promoción de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y de sus Protocolos. Quincuagésimo octavo período de sesiones. 4 de julio de 2003. Recuperado el 10/09/2015 de https://www.ion.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/58/A_58_165_es.pdf.

Incautación: está definida en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), en el cual, según el artículo 549 de este marco legal, constituye una medida cautelar. En concordancia con las definiciones internacionales, en la misma Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en el artículo 2, literal f, plantea que la incautación constituye un “embargo preventivo” que consiste en la prohibición temporal de transferir, convertir, enajenar o mover bienes, o la custodia o el control temporal de bienes por mandamiento expedido por un tribunal u otra autoridad competente.⁷ En otras palabras, la incautación implica la retención temporal de un arma vinculada con un delito, como evidencia durante el enjuiciamiento a una persona natural o jurídica por incumplir con la ley; mientras que el decomiso es la retención definitiva del arma de fuego, en caso de que el juzgamiento resuelva que esta tiene relación con una conducta criminal.

Incautación y decomiso en Ecuador: pese a que en la práctica diaria se entiende y gestiona de manera distinta la incautación y el decomiso, en este trabajo siempre se hará referencia a ambas actividades como una sola figura, para facilitar el análisis propuesto.

7 *Ibid.*

Introducción

A INICIOS DEL año 2015, el Ministerio Coordinador de la Seguridad del Ecuador (MICS) solicitó el apoyo del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) para conocer si las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones implementadas en Ecuador durante el período 2007-2014 han contribuido a mejorar las condiciones de seguridad del país. Con este objetivo, el Centro de Seguridad y Defensa del IAEN desarrolló una investigación⁸ cuyos principales resultados se presentan en este libro.

Este proyecto se concentró en el análisis de las cuatro principales normativas de control de armas de fuego y municiones, que son: la prohibición de importaciones (2007), el incremento del 300 % del impuesto a los consumos especiales (2008); prohibición del porte de armas (2009), prohibición de fabricación de armas (2012), y de sus efectos sobre la oferta y demanda de armas en Ecuador. Para cumplir con este objetivo, se combinaron acercamientos cualitativos y cuantitativos en las distintas fases de investigación. En la primera fase, que analiza la política de seguridad del Ecuador respecto a las armas de fuego, se utilizó un enfoque de tipo histórico, y se usaron documentos oficiales, leyes y entrevistas, para conocer los cambios y continuidades de esta política desde sus orígenes en 1963 hasta la actualidad. En las siguientes fases, que dan cuenta de los cambios en el comportamiento del mercado de armas se utilizó una perspectiva más cuantitativa, que recurrió al uso de estadísticas descriptivas. La información contenida en esta investigación es de tipo secundaria y ha sido producida por instituciones civiles, militares, policiales, vinculadas con la concesión de permisos de porte y tenencia de armas, con los decomisos e incautaciones y con el registro de la violencia en el país. Los datos también provienen de los ministerios responsables por la seguridad

⁸ Esta investigación fue aprobada por el Ministerio Coordinador de Seguridad, con oficio n.º MICS-DAE-2016-0006-0, de 18 de febrero de 2016.

interna en Ecuador, y de las estadísticas, informes, leyes, acuerdos ministeriales, decretos ejecutivos, que han emitido.

Este libro se estructura en tres secciones: en la primera se describe y analiza, en orden cronológico, las políticas de control de armas de fuego del Ecuador, desde sus orígenes en 1963, hasta la actualidad. Aquí se muestra cómo estos dispositivos dejaron de ser una mercancía desregulada casi por completo, para pasar a convertirse en un asunto importante dentro de la agenda de seguridad interna del país; también visibiliza los cambios y las continuidades en la regulación de las armas de fuego en el país.

En la segunda sección se muestra la evolución del mercado de armas y municiones, durante el período 2000-2014, desde la perspectiva de la oferta. La disponibilidad de datos completos durante una serie de tiempo de 14 años permitió dividir el análisis en dos períodos; además, el empleo de la técnica del contrafactual visibilizó los efectos de la política y lo que habría ocurrido sin esta intervención. Como resultado se pudo ver que las medidas generaron un reacomodo de las importaciones de armas de fuego para uso civil hacia la baja, sin alcanzar el objetivo de reducirlas a su mínima expresión.

Para complementar el análisis, en la tercera sección se analiza la demanda legal de armas de fuego en Ecuador durante el período 2003-2014, que es la serie de datos disponible en el Departamento de Control de Armas de las Fuerzas Armadas, instancia oficial de registro de estos datos. En esta parte se muestra que la política de control de armas logró contraer la demanda en el primer momento de su aplicación, pero que esta vuelve a incrementarse casi a los niveles previos al 2007. Esta situación generó una reconfiguración de la demanda en el mercado ecuatoriano, en el cual los individuos dejaron de ser los principales compradores para ceder su lugar a las compañías de seguridad privada.

Finalmente, la política de control de armas actual revela la legítima preocupación del sector político por contener la proliferación de las armas de fuego en el país, así como por eliminar los efectos negativos, en términos de violencia y de inseguridad

cotidiana generados por las armas. No obstante, es visible la existencia de problemas en la fase de implementación de la política lo cual ha derivado en el cumplimiento parcial de los objetivos planteados en los lineamientos políticos. Queda por decir que este trabajo de investigación constituye una línea base de la situación de las armas pequeñas y livianas en Ecuador, y constituye una referencia de inicio para ampliar y profundizar en posteriores estudios.

SECCIÓN I

**Las políticas de seguridad en el período
2007-2014 frente a las armas de fuego,
partes y municiones**

LA PRIMERA VEZ que un Gobierno ecuatoriano demostró preocupación por controlar las armas, tanto las armas de guerra como las armas pequeñas o de fuego, ocurrió en el año de 1963 cuando la Administración de la Junta Militar de Gobierno aprobó la “Ley de fabricación, importación, exportación, tenencia, y tráfico de armas, municiones y explosivos”.⁹ Mediante esta ley se buscó regular la producción, importación, comercialización y exportación de todo tipo de armas, y además el tráfico ilícito de armas o contrabando.

Además, este marco legal clasificó a las armas según su uso en militares, policiales y civiles (art. 2). Esta manera de agrupar a la totalidad de artefactos denominados “armas” hizo que las referidas como armas de fuego queden restringidas a los miembros de la sociedad civil, a los cuales explícitamente se les permitió el porte de pistolas automáticas, revólveres, carabinas automáticas y escopetas (art. 3), dentro de un determinado rango de calibres. En casos excepcionales se permitió que los ciudadanos accedan a calibres mayores, siempre y cuando cuenten con la autorización del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas. Esta forma de regulación revela que durante esta época, la tenencia de armas de fuego constituyó un *de-recho* de las personas para su autoprotección. No obstante, el porte de armas fue permitido únicamente en casos muy específicos que involucren el transporte de valores, labores de policía o ejército civil y funciones públicas que lo ameriten (art. 13).

Dentro de este marco normativo, el Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa Nacional fueron las instancias responsables de autorizar las importaciones de armas, municiones y explosivos de uso militar y además de conceder permisos de fabricación, internación, importación, exportación y comercialización de las armas de uso civil (arts. 4 al 11). Complementariamente, se estableció que la Intendencia de Policía de cada provincia sería la entidad encargada tanto de emitir permisos de porte y tenencia de armas de fuego para

⁹ Registro Oficial n.º 4 del 15 de julio de 1963.

las personas naturales, como del juzgamiento de las infracciones y contravenciones a esta ley. El incumplimiento de la ley no fue considerado como un acto sancionable con prisión, a menos que se incurra en algún delito contenido en el Código de Procedimiento Penal del año 1960 (art. 26).

Esta ley no se enmarcó dentro de una política de seguridad más amplia, de hecho, para el momento de su emisión, el Estado ecuatoriano no contaba con una Ley de Seguridad Nacional¹⁰ que diera los lineamientos clave de las prioridades de seguridad del Estado.

La ley vigente

En 1979 se emitió una nueva ley, que sustituyó a la primera, esta vez con el nombre de “Ley de fabricación, importación, exportación, tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios”,¹¹ y que sigue vigente hasta la actualidad. Al igual que la Ley de 1963, esta fue aprobada durante una dictadura militar. Para esta época, Ecuador ya tenía una Ley de Seguridad Nacional,¹² no obstante, esta casi no hacía ninguna alusión a las armas de fuego como una amenaza al Estado, a la ciudadanía, o como instrumentos potenciadores de la violencia.

Esta nueva ley responsabilizó al Ministerio de Defensa Nacional (Midena) y al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Comaco) de las autorizaciones para cumplir con cualquiera de las actividades de fabricación, comercialización y almacenamiento (Capítulo II, artículos del 7 al 18). Además, facultó a estas instituciones a conceder permisos de porte y tenencia de armas a las personas que los solicitaren. Por otra parte, amplió el espectro de regulación hacia: las armas de fuego, las municiones, los explosivos y las materias primas para su fabricación, las sustancias químicas, inflamables, asfixiantes, tóxicas o corrosivas, y las instalaciones destinadas a su fabricación, almacenamiento y comercialización (art. 5).

10 La primera Ley de Seguridad Nacional se produjo en 1964.

11 Registro Oficial n.º 311, de 7 de noviembre de 1980.

12 Registro Oficial n.º 84, de junio de 1972.

Esta nueva ley vino acompañada de una voluntad sancionadora más estricta que en la norma precedente. En 1979, a lo largo del capítulo IV de la ley se definieron los comportamientos sujetos a sanción, y se estableció que la importación de armas de fuego, accesorios, municiones y explosivos al margen de la ley constituye contrabando y es objeto de decomiso (artículo 30). También se condenó la fabricación, suministro, adquisición, sustracción, abandono, uso, transporte o tenencia de armas sin la debida autorización, lo cual podía ser causal de incautación o decomiso de los dispositivos, y la prisión o pago de multas para las personas que lo hicieran. Finalmente, del juzgamiento a estos delitos se responsabilizó a los jueces de lo penal o al Intendente General de Policía (art. 33) bajo la tutela de las Autoridades Militares, quienes “están obligadas a exigir celeridad en el proceso”. Finalmente, la ley de control de armas fue reglamentada quince años después de su aprobación, es decir, en 1994.

En materia de política exterior, al finalizar la década de los 90, Ecuador se suscribió a la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros (Cifta), y la ratificó en el año de 1999.¹³ Posteriormente, en el año 2001, el país se sumó a las otras iniciativas internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, que derivó en el Programa de Acción de las Naciones Unidas (UNPoA) y el Protocolo de Armas de Fuego;¹⁴ además, la Decisión 552 suscrita en el seno de la Comunidad Andina de Naciones en el 2003.¹⁵

En lo interno, en el año 2002, las armas pequeñas y livianas se incluyeron por primera vez en una agenda de defensa, específicamente dentro del Libro Blanco de la Defensa, y se planteó que el tráfico ilícito de armas pequeñas y su vinculación con actividades

13 Registro Oficial n.º 211, de 14 de junio de 1999.

14 Este protocolo está suscrito oficialmente por Ecuador, sin embargo, no está ratificado por la Asamblea Nacional. En 2010, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República solicitó a la Corte Constitucional dictaminar si este instrumento requiere o no aprobación legislativa. En el año 2011, la mencionada Corte se pronunció favorablemente respecto a la necesidad de presentar este instrumento internacional ante la Asamblea (R.O. Suplemento 572.2011).

15 Registro Oficial n.º 161, publicado el 3 de septiembre de 2003.

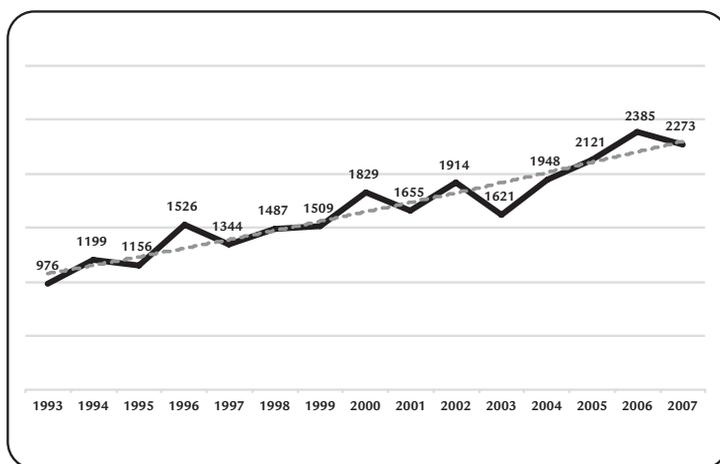
de narcotráfico, crimen organizado y grupos irregulares armados de Colombia, constituyen una amenaza externa para el país.¹⁶ Aun cuando se logró la identificación del tráfico ilícito de las armas como una amenaza a la seguridad del Estado ecuatoriano, dicha identificación no fue seguida sino hasta varios años más tarde de otras acciones de política exterior o interna.

El período 2007-2014

A partir del año 2007, Ecuador vivió un cambio en la política de control de las armas. Si bien, el Gobierno continuó considerando a las armas pequeñas constituyen una amenaza a la seguridad por su relación con el crimen organizado, el narcotráfico y los grupos armados de Colombia, estas también ganaron relevancia debido a su proliferación y también a su gran capacidad para potenciar la violencia.

Efectivamente, en Ecuador el índice de homicidios y asesinatos había registrado una tendencia sostenida al alza, al menos desde inicios de los años 90, como se muestra a continuación.

Gráfico 1
Evolución del número de homicidios en Ecuador
Período 1993-2007

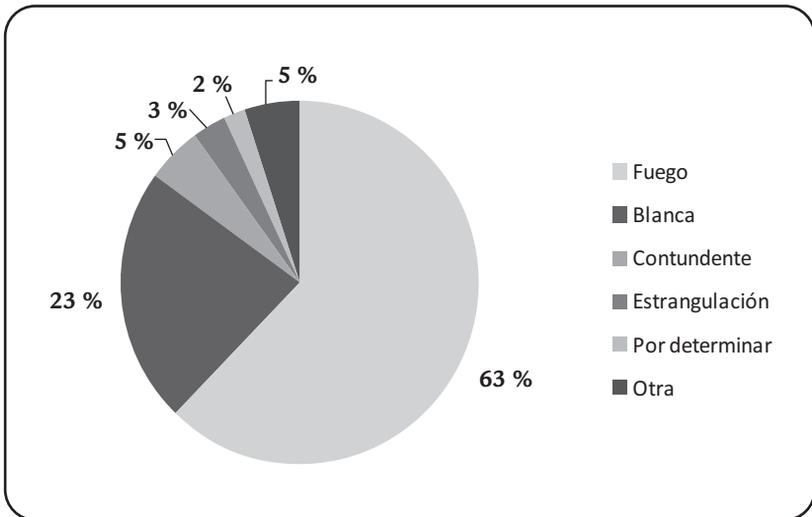


Fuente: Departamento de Control de Armas (DCA). Elaboración propia (2016).

16 Ver *Libro Blanco de la Defensa* (2002) y (2006).

Adicionalmente, durante el período 2010-2014, el 63 % de homicidios fueron cometidos con armas de fuego, como se muestra en el siguiente gráfico. Aunque no se cuenta con datos previos al 2010, se podría estimar que la violencia armada incluso pudo ser más alta en años anteriores, cuando no existía una política de control de armas.

Gráfico 2
Porcentaje de homicidios por tipo de arma
Período 2010-2014

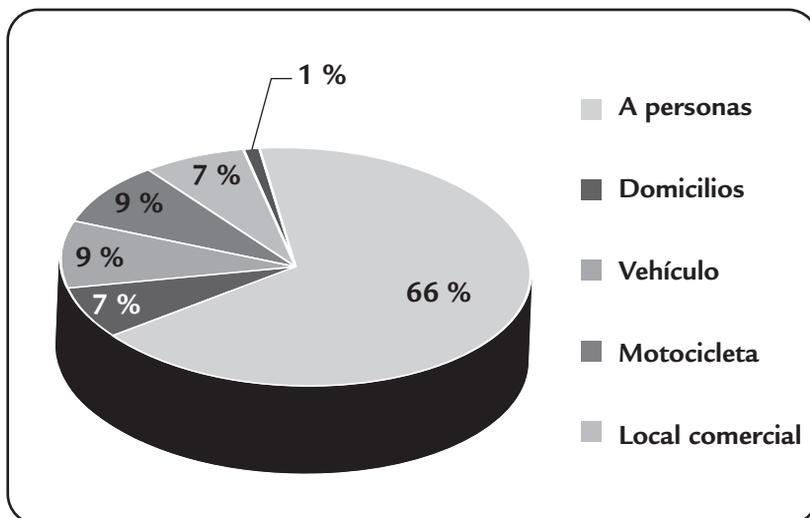


Fuente: Ministerio del Interior, MICS. Elaboración propia (2016).

Pese a esta situación, las muertes cometidas con armas de fuego se han reducido significativamente a escala nacional a partir del año 2010. De hecho, han pasado de sumar 1766 casos en 2010 a 690 casos en 2014.

Por otra parte, al igual que los homicidios, muchas de las denuncias de delitos cometidos involucran armas de fuego. Un análisis de estas denuncias muestra que el ataque a personas es la forma violenta predominante, seguido —de lejos— por las denuncias de robo a domicilios, autos y motocicletas.

Gráfico 3
Denuncias de delitos cometidos con armas de fuego
Período 2010-2014



Fuente: Ministerio del Interior, MICS. Elaboración propia (2016).

Ante esta situación, el Gobierno decidió restringir la libre comercialización de armas de fuego en la sociedad civil ecuatoriana con la finalidad de disminuir la violencia armada, y a partir del año 2007 se adoptaron cuatro grandes medidas:

1. Prohibición de importaciones: esta medida tuvo como objetivo la suspensión temporal de la importación de armas y municiones, hasta lograr la armonización del reglamento.¹⁷ La imprecisión en la prescripción de esta medida, hizo que se vuelva indefinida y que, por tanto, siga vigente.
2. Incremento del 300 % del Impuesto a los Consumos Especiales: mediante la Ley Reformatoria de Régimen y Equidad Tributaria,¹⁸ expedida a fines de diciembre de 2007, se impuso un impuesto del 300 % a la comercialización de armas de fuego y municiones. Esta medida no operó sobre las partes y accesorios de las armas.
3. Prohibición del porte de armas: esta medida se dio el año 2009; mediante el Acuerdo Ministerial 001 se prohibió el porte de armas para uso civil a escala nacional. Además, mediante normativas complementarias se dificultó el acceso de las

¹⁷ Registro Oficial 114, de 27 de junio de 2007.

¹⁸ Tercer Suplemento del Registro Oficial 242, publicado el 29 de diciembre de 2007.

personas jurídicas (empresas), de las compañías de seguridad privada, de los deportistas, coleccionistas y de la sociedad civil en general a las armas de fuego.

4. Prohibición de la fabricación: en febrero de 2012, el presidente de la República solicitó a los miembros del Consejo Sectorial de Seguridad que tomen medidas para eliminar la fabricación artesanal de armas en Ecuador.¹⁹ Esta decisión se reforzó el año siguiente mediante el Acuerdo Ministerial n.º 282,²⁰ en el cual se prohibió en forma definitiva la fabricación artesanal de armas de fuego en todo el país (art. 1) y suspendió las autorizaciones que hayan sido otorgadas a fabricantes (art. 2).

Además de las medidas señaladas, cuyos efectos se analizan en las siguientes secciones, a partir del año 2007 el Gobierno adoptó otras medidas intermedias que buscaron regular el acceso legal a las armas de fuego. En efecto, en febrero del año 2009 se reformó el reglamento a la ley de control de armas (expedido en 1994) con el objetivo de centralizar la concesión de permisos de porte y tenencia de armas en manos del Ministerio de Defensa. De manera complementaria, en mayo de 2009, se emitió el Acuerdo Ministerial 654²¹ mediante el cual se establecieron, por primera vez en la historia del país, los requisitos de porte y tenencia de armas.

Adicionalmente, mediante Acuerdo Ministerial 001, de junio de 2009, el Gobierno otorgó a la Policía la responsabilidad de la concesión y el registro de permisos de porte y tenencia de armas de fuego; sin embargo, el agitado contexto político del 30 de septiembre de 2011 sirvió como telón de fondo para devolver la responsabilidad del registro y emisión de permisos a las Fuerzas Armadas. En el mismo Acuerdo, también se prohibió a los ciudadanos el porte de armas con fines de autoprotección.

En abril de 2011 se creó el Equipo Técnico de Control de Armas²² (ETCA), como un organismo de la Función Ejecutiva, cuyo objetivo era “la coordinación, seguimiento, proposición y

19 Este pedido está inscrito en el Compromiso Presidencial 17733, de 2 de febrero de 2012.

20 Registro Oficial 109, publicado el 25 de octubre de 2013.

21 Ministerio de Defensa (2009). Orden General Ministerial n.º 086, de 6 de mayo de 2009.

22 El ETCA estuvo conformado por siete ministerios: Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS), Ministerio del Interior, Cancillería, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, Secretaría Nacional de Inteligencia, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Comandancia de la Policía, Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. Registro Oficial Suplemento

evaluación de las políticas, planes, proyectos, programas y acciones vinculadas al control de armas de fuego”.²³ Además, entre los años 2011 y 2015 se modificaron dos veces los requisitos para obtener permisos de porte y tenencia de armas: en noviembre de 2011 mediante el Acuerdo 1407 se reemplazó al Acuerdo 654, antes mencionado; después de siete meses, en julio de 2012, el Acuerdo 118 modificó al Acuerdo 1407. El 28 de julio de 2015, un nuevo Acuerdo Ministerial, número 167, modificó los requisitos para la obtención de permisos de porte de armas para civiles y eximió de pago a los portantes hasta el 31 de diciembre; también se aceptó hasta esa fecha la declaración juramentada como certificado de procedencia del arma.

Todos esos cambios provocaron una progresiva flexibilización de los requisitos de acceso a los permisos de porte y tenencia de armas. Por ejemplo, mediante esas modificaciones se bajaron los costos de acceso a los permisos, inicialmente estipulados en el Acuerdo 654, también se amplió el número de permiso para las empresas de seguridad privada y se permitió *de manera excepcional* la importación de armas y municiones de uso deportivo.²⁴ Esto generó una reconfiguración del mercado de armas de fuego en Ecuador, lo cual se analiza en las siguientes secciones de este libro.

442, de 6-may-2011. Posteriormente, el ETCA fue reformado, y se redujo el número de sus miembros para mayor operatividad.

23 Artículo 2. Decreto Ejecutivo 749. Registro Oficial Suplemento 442, de 6 de mayo de 2011.

24 Acuerdo Ministerial 189, emitido por el Ministerio de Defensa Nacional el 31 de agosto de 2012.