

Universidad de Los Andes
Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo
Maestría en Políticas Públicas

**Apartar el dedo del gatillo: La política de restricción al porte de armas en
Colombia desde el *Advocacy Coalition Framework* (ACF)**

Manuel Alejandro Luna Gómez
Asesora: María Cecilia Dedios Sanguineti Ph.D

Abreviaturas, acrónimos y siglas:

AFC	Advocacy Coalition Framework
AC	Advocacy coalitions
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CITI	The Collaborative Institutional Training Initiative
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
Indumil	Instituto Nacional de Industria Militar
UNP	Unidad Nacional de Protección

Resumen:

En Colombia, la mortalidad por armas de fuego es, en promedio, más alta que la de otros países de la región y del mundo. Paralelamente, el país tuvo un cambio en la política de control de armas en 2016, que se materializó con la restricción permanente al porte. Esto implica que los permisos que el Ejército Nacional otorga a los civiles para llevar consigo un arma, si existe una justificación de seguridad, son suspendidos cada año en todo el territorio. ¿Cómo es que un país, en el que existe la creencia de que el Estado no cuenta con la capacidad de garantizar la seguridad y defensa, llega a esta decisión? A diferencia de otros países, en los que los valores y las creencias que defienden la restricción del uso de armas no han logrado imponerse en el plano nacional o federal, Colombia ha tenido la experiencia de contar con coaliciones que, desde las ciudades y municipios, elevaron su sistema de valores hasta convertirlo en política pública del plano nacional. Esto ha sido posible gracias a los resultados exitosos de la política en el ámbito local. Este trabajo pretende describir y analizar dichas coaliciones de actores interesados o *stakeholders* desde la estructura tripartita y jerárquica de valores propuesta por el *Advocacy Coalition Framework* (ACF), delimitando los campos de política pública en los que se ha desarrollado el debate, y contrastándola con aquella que defiende la desregularización del porte de armas. Se sostiene, además, que la información técnica y el aprendizaje acumulado han sido la principal herramienta para que los valores de política de esta coalición sigan siendo los predominantes en la política de control de armas.

Palabras clave: porte de armas, restricción, *Advocacy Coalition Framework*, coaliciones promotoras, sistema de valores, creencias.

Tabla de contenido

1. Introducción.....	4
2. Contexto:	7
2.1. Breve recorrido histórico	7
2.2. Entre el porte y la tenencia	9
2.3. Mercados de armas y homicidios	12
3. Revisión de literatura:.....	14
3.1. Advocacy Coalition Framework (ACF)	14
3.2. Control de armas.....	20
4. Metodología.....	24
4.1. Contexto y procedimiento	25
4.1.1. Cali:	25
4.1.2. Bogotá D.C. y Medellín:	26
4.2. Participantes	27
4.3. Instrumento.....	28
4.4. Análisis de datos.....	29
4.5. Consideraciones éticas.....	29
5. Resultados.....	30
5.1. De los subsistemas locales al nacional	30
5.2. Los sistemas de valores:	37
5.2.1. Valores del núcleo profundo:	38
5.2.2. Valores del núcleo de política:	43
5.2.3. Valores secundarios:.....	48
5.3. El rol de la información científica y del aprendizaje acumulado	49
6. Conclusiones.....	51
5.1. Recomendaciones de política	53
Referencias	55

1. Introducción

La restricción permanente al porte de armas de fuego en Colombia es una decisión de política pública pionera en América Latina. El país ha sido uno de los primeros en adoptar la medida en una región caracterizada por las altas tasas de homicidios, así como la proliferación de pistolas, ametralladoras y revólveres. Una de las pocas experiencias comparables es la de Brasil con el Estatuto de Desarme¹. Además, el contexto colombiano ha exhibido múltiples complejidades que podrían dificultar la efectividad de una medida como esta, entre las que figuran el conflicto armado y el narcotráfico, que han motivado, de forma paralela, la adquisición de un gran volumen de armas ilegales por parte de los actores violentos.

La política de restricción se materializó a nivel nacional tras experiencias locales exitosas, como las de Bogotá D.C., Cali y Medellín, ciudades en las que se había efectuado por algunos períodos de tiempo en el pasado. La evidencia ha demostrado que, en todos estos casos, se redujeron efectivamente las tasas de homicidios (Vecino-Ortiz & Guzmán-Tordecilla, 2020; Villaveces et al., 2000). Aun así, la implementación de esta política había sido accidentada porque los gobiernos locales no tenían las facultades legales para tomar la decisión de restringir el porte de armas. Por lo anterior, los alcaldes debían solicitar la suspensión de los permisos de porte al Ejército Nacional, con el que no siempre llegaban a consensos.

Finalmente, el Gobierno nacional expidió a finales de 2015 un decreto que suspendía los permisos para el porte de armas de civiles en todo el territorio nacional, con motivo de las festividades de Navidad y fin de año. A principios de 2016, un nuevo decreto fue expedido con el objetivo de extender la medida en un período equivalente a un año y, por segunda vez, con cobertura nacional. Desde ese momento, la restricción permanente al porte de armas ha sido renovada por vía de decreto en forma anual, como una decisión voluntaria del presidente que está en ejercicio, y las barreras de acceso a los permisos especiales son cada vez mayores.

Sin embargo, la restricción al porte de armas en Colombia todavía no es una política de Estado. Uno de los principales debates en torno a la medida es que esta no tiene garantizada

¹ En 2003, el Congreso Nacional de Brasil aprobó el Estatuto de Desarme que incluía, entre otras medidas, la prohibición del porte de armas para civiles, manteniendo la posesión o tenencia, los requisitos mínimos para la compra de armas y la consolidación de un sistema de registro de portación (Mack, 2011). Este es un país en el que, además, está prohibido el uso de pistolas de 9 mm por parte de la población civil (Sanjurjo, 2021).

su continuidad en el tiempo, ya que la voluntad política del presidente de turno y algunos debates en medios de comunicación, entre unos pocos legisladores y tomadores de decisión, definen la discusión en torno a la renovación del decreto cada año. Adicionalmente, como la política es expedida a través de un acto administrativo, esta es susceptible de ser demandada a través de mecanismos judiciales, que le quitarían validez en el ordenamiento jurídico.

Por lo anterior, la restricción al porte de armas en este país puede ser entendida como un producto de lo que se denomina cambio en la política pública. Esto implica que la medida no es más que la expresión de los valores que defiende una coalición de actores interesados o *stakeholders*, que, año tras año, ha logrado posicionar sus creencias frente a la restricción del uso de las armas y cambiar el rumbo de la política que regía hasta 2015. Dicho supuesto da el sustrato al enfoque de análisis de políticas públicas conocido como *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Este último ofrece ciertas ventajas como la superación de las visiones más clásicas sobre los actores interesados, la agregación de estos últimos en coaliciones y la conciliación de las visiones *top-down* y *bottom-up* en la formulación de políticas públicas.

El presente trabajo de investigación pretende analizar tanto la coalición promotora del porte de armas bajo los permisos del Ejército Nacional, como la que motivó el cambio en la política de control de armas hacia la restricción en las ciudades y en el país. En esa medida, se sostiene que, contrario a la visión de que el cambio en la política de regulación del uso de armas se produce desde las coaliciones de tipo nacional, dado que los debates y las decisiones tienen mayor efectividad en todo el país o en el nivel federal, el caso colombiano se dio gracias a un proceso de formación de coaliciones promotoras desde las experiencias de ciudades y municipios, que defendieron sus sistemas de valores. Esto devino en la decisión de restringir el uso de armas en el territorio nacional después de los resultados exitosos en el ámbito local.

De lo anterior, resultan algunas preguntas específicas: ¿cómo están delimitados los campos de política pública o los denominados “subsistemas” del control de armas en el país? ¿Qué actores conforman las coaliciones promotoras? ¿Cuántas coaliciones hay en el debate sobre el uso de las armas? ¿Qué valores han permeado la discusión sobre la desregularización o la restricción de las armas? Debido a que la coalición promotora del control de armas se enfrenta al sistema de valores de unos *stakeholders* del orden nacional, ¿cuál es el riesgo de que se produzca un nuevo cambio en la política imperante? A partir del análisis axial de entrevistas

semiestructuradas realizadas a tomadores de decisión, tanto nacionales como locales, y expertos en seguridad, se pretende esbozar el conjunto de respuestas a estos interrogantes.

Los trabajos previos sobre políticas públicas de control de armas han mostrado una tensión entre los ámbitos, de un lado, nacional o federal y, del otro, regional, local o municipal (por ejemplo, el caso de Estados Unidos). Allí se ha planteado que existe una jerarquía en las políticas de control de armas de ambos niveles, siendo las regulaciones nacional o federal las que gozan de superioridad sobre la local. En esa medida, Colombia había experimentado esa misma tensión entre tomadores de decisión de ciudades y municipios, y el Ejército Nacional, que es la fuerza militar encargada de otorgar y suspender los permisos de porte de armas.

Sin embargo, una aproximación desde el AFC permite describir cómo fue el proceso de formación de coaliciones promotoras en las ciudades, que defendieron unos valores desde lo local hacia lo nacional, con el fin último de la restricción al porte de armas en todo el país. Además, el debate sobre la regulación del uso de armas había exhibido contrastes entre las posiciones de lo urbano y lo rural, siendo este último el lugar en donde existía la percepción de una poca o nula presencia del Estado, que justificaba el uso de las armas. De forma particular, el debate en Colombia tiene su génesis en las ciudades y los municipios.

Este documento tiene como punto de partida la introducción. Luego, presenta un contexto breve de la regulación actual del porte de armas de fuego en el país y su distinción frente a otros conceptos como la tenencia. Para lograr dicho objetivo, se echa mano de los antecedentes a la política y se hace una caracterización del mercado de las armas que están en el país. En la segunda parte, se presenta el estado del arte alrededor del AFC, sus premisas básicas o supuestos, la agregación de los actores en coaliciones y el rol de la información científica y el aprendizaje. Después, se contrastan algunos estudios sobre el control de armas.

Posteriormente, el texto presenta la metodología utilizada en el presente trabajo de investigación, destacando el análisis axial de datos secundarios obtenidos a través de entrevistas que lideraron investigadores de las universidades Johns Hopkins y Los Andes. Los resultados del análisis son presentados en la cuarta parte, en donde se toma como punto de partida los subsistemas locales y nacional de la regulación del porte de armas. Luego, se

presentan los resultados sobre el sistema de valores y el rol de la información técnica y científica. Al cierre del texto, se exponen las principales conclusiones y las recomendaciones.

2. Contexto:

2.1. Breve recorrido histórico

El Estado colombiano tiene el monopolio de las armas de fuego en el territorio nacional, según lo establecido en la Constitución de 1991. En ese sentido, las actividades de fabricación, importación, comercialización y exportación están a cargo de una entidad estatal conocida como el Instituto Nacional de Industria Militar (Indumil). Esto último implica que los particulares solo acceden al porte o a la tenencia de armas por vía de los permisos que expiden las autoridades militares. No existe un derecho a la posesión de las armas como tal, sino unas excepciones de porte y tenencia autorizadas por el Estado en casos determinados.

A pesar de que la regulación actual apunta a un enfoque restrictivo frente al control de las armas, el país tuvo disposiciones más afines a posturas liberales en el pasado, como las que inspiraron la Segunda Enmienda en los Estados Unidos. La Constitución de Rionegro (1863), de corte liberal, que establecía la libertad de los ciudadanos, habitantes y transeúntes de los Estados Unidos de Colombia de poseer armas y municiones, y comerciar con ellas en tiempos de paz. Este derecho se sostuvo durante los gobiernos del período conocido como el “Olimpo Radical” (1863-1884), en el que el Estado central vio reducido su poder político y militar, y se fortalecieron las oligarquías federales (Tirado-Mejía, 1983). Estas últimas constituyeron, a su turno, unos ejércitos armados que eran autónomos frente al presidente de la Unión.

La Constitución de 1886, que es producto del período denominado como “La Regeneración”, liderado por un movimiento conservador, dio un giro a la concepción que había sobre las armas de fuego en la carta política anterior, al adoptar una visión prohibicionista y poner el monopolio de las armas en cabeza del Estado. En concreto, solo este último estaba facultado para introducir, fabricar y poseer armas. En esa época, los ciudadanos podían acceder a estas únicamente a través de permisos estatales, que, a su vez, estaban prohibidos en las elecciones

o reuniones políticas. El contraste entre ambas constituciones, la de 1863 y la de 1886, refleja el espíritu de los gobiernos de la época: liberales-federalistas y conservadores-centralistas.

El siglo XX transcurrió en medio del surgimiento de múltiples regulaciones en el campo del control de armas. De forma paralela, la violencia se agudizó a partir de 1946 con la transición del gobierno del Partido Liberal al Conservador, las dos fuerzas políticas que se disputaban el poder y se negaban a hacer concesiones a su contraparte (Bushnell, 2007). En el período que va de 1946 a 1958, ambos bandos se armaron y enfrentaron, como consecuencia del episodio conocido como El Bogotazo (1948), para luego negociar y alcanzar una paz definitiva. El control de armas se hizo problemático desde esta época porque una parte de las que se utilizaron en la confrontación no fue entregada y quedó bajo el poder de las guerrillas liberales y de las nacientes guerrillas comunistas, que no se acogieron a los procesos de paz.

Tal como lo señala Uribe-Saldarriaga (2021), el inicio del Frente Nacional (1958-1974) trajo consigo las primeras disposiciones ocasionales de prohibición del porte de armas, incluso si estaban amparadas por un permiso o salvoconducto. Este momento histórico está enmarcado en los esfuerzos de los liberales y conservadores para lograr acuerdos y consolidar la institucionalidad y la paz en el país. No obstante, las guerrillas se fueron fortaleciendo en el campo y adquirieron armas para su lucha. Uno de los gobiernos del Partido Conservador, el de Guillermo León Valencia (1962-1966), autorizó a los hacendados a que se armaran para defenderse de estas, a través de la organización de la “defensa nacional” en el territorio².

Las décadas de los setenta y ochenta fueron de un auge guerrillero que se encontró, como respuesta, con el surgimiento de grupos paramilitares. El país se convirtió en el escenario de una confrontación armada entre el Estado y las guerrillas, los narcotraficantes y paramilitares, y entre estos últimos en algunas oportunidades. Al mismo tiempo, las regulaciones en materia de control de armas se fueron tecnificando en cuanto a las definiciones y clasificaciones, gracias a las experiencias acumuladas, que permitieron incluso llegar a regulaciones sobre el

² El Decreto 3398 de 1965 se considera como el instrumento mediante el cual se legalizaron las autodefensas en el contexto de un conflicto armado incipiente, que se materializaba en la confrontación entre el Estado colombiano y los grupos insurgentes. Allí se establecía que el Ministerio de Defensa Nacional podía poner a disposición de los civiles las armas que eran de uso privativo de la fuerza pública, bajo la justificación de garantizar la independencia nacional y la estabilidad de las instituciones.

comercio de armas. Es así cómo se llegó al escenario de la Constitución de 1991 y del monopolio de las armas en cabeza del Estado, que fue el punto de partida de esta subsección.

Como se observa, la tensión entre la prohibición y la liberalización del porte de armas ha sido parte de la historia de Colombia. Del conflicto armado que vivió el país, surgieron argumentos como la ausencia del Estado o la necesidad de autodefensa para justificar el uso de las armas, ya sea por vía legal o no. En el debate actual, se encuentran referencias históricas, por ejemplo, a los permisos que otorgó el presidente conservador Valencia (1962-1966) a los hacendados para organizarse y armarse en contra de las guerrillas. Este caso ha sido descrito como exitoso, por los defensores del porte y la tenencia, y como la causa del surgimiento de los paramilitares, en el caso de los promotores de la restricción.

2.2. Entre el porte y la tenencia

La regulación vigente sobre el uso de las armas y municiones en el país está contenida en el Decreto 2535 de 1993, que reglamenta la Ley 61 del mismo año. En líneas generales, el decreto aborda los siguientes temas: (1) las definiciones y los tipos de armas; (2) las armas prohibidas; (3) la tenencia y el porte de armas; (4) el transporte, la pérdida y la destrucción de armas; (5) los tipos de permisos; y (6) los comités de armas. Para este trabajo, se hará un énfasis en algunos de estos puntos, destacando que el decreto reafirma la exclusividad del monopolio de las armas del Estado y su discrecionalidad en la asignación de permisos.

Así las cosas, los tipos de armas que hacen parte de la clasificación general son: armas de guerra o de uso privativo de la fuerza pública; armas de uso restringido; y armas de uso civil. En este último grupo, se encuentran las armas de defensa personal, las deportivas y las de colección. Cuando se presentan los debates sobre el porte de armas por parte de civiles, aquellas que están en el centro de la discusión son mayoritariamente las de defensa personal. Una pistola Córdova calibre 9 x 19 mm (Figura 1) es un ejemplo de las armas de fuego que podría portar o tener un civil en Colombia, y que es diseñada y producida por Indumil.

Figura 1

Pistola Indumil Córdoba calibre 9x19 milímetros



Fuente. Indumil (2020).

El decreto hace la distinción conceptual entre el porte y la tenencia de armas, que son las dos acciones principales a las que acceden los civiles. De un lado, el porte corresponde a llevar consigo el arma a distintos lugares, para lo cual el Estado ha expedido un permiso. Un particular no puede tener más de dos permisos de porte y estos no pueden superar una vigencia equivalente a tres años. Asimismo, el solicitante debe demostrar que su vida se encuentra en una situación de riesgo, ya sea peligro de muerte o daño grave, y presentar un examen médico para acreditar su aptitud psicofísica frente al uso de armas y municiones.

De otro lado, la tenencia se refiere a la posesión y uso del arma y de las municiones para la defensa personal dentro de un sitio que ha sido registrado. En otras palabras, los permisos de tenencia están delimitados espacialmente a la propiedad en la que se encuentra el titular o los demás moradores que también pueden ejercer la defensa utilizando el arma. El número máximo de permisos por un particular es de dos y los requisitos son similares a los del porte. Los cambios en la dirección que ha sido registrada para la tenencia, así como el fallecimiento del titular de esta, deben ser notificados a la autoridad competente cuando tienen lugar.

La institución encargada de la expedición de los permisos de porte y tenencia en todo el territorio es el Ejército Nacional. Este último también está facultado para suspenderlos en forma discrecional y por el tiempo que lo considere. Las regulaciones posteriores al Decreto

2535 de 1993, como la Ley 1119 de 2006, han ratificado esa potestad (Castro et al., 2019). De hecho, hasta la entrada en vigor de la restricción del porte en todo el país en 2016 por decisión del Gobierno nacional, los alcaldes debían consultarle al Ejército Nacional si era posible la suspensión de los permisos por períodos críticos en materia de violencia y crimen.

La jurisprudencia de las altas cortes ha ratificado la potestad que tiene el Ejército Nacional para tomar la decisión de suspender los permisos del porte de armas que son otorgados a los civiles. Esto se justifica porque el permiso de porte no se considera como un derecho fundamental o constitucional, sino como uno “precario” que puede ser limitado. Además, es posible que se expidan permisos especiales durante la suspensión del porte, siempre y cuando se configuren unas condiciones de riesgo para el solicitante. Los alcaldes y gobernadores, en calidad de autoridad de policía, pueden hacer la solicitud formal de suspensión al ejército.

La suspensión general de los permisos del porte de armas, que fue establecida mediante el Decreto 2515 de 2015 del Ministerio de Defensa y ha sido renovada cada año, está justificada por la función de comandante supremo de las fuerzas militares que tiene el presidente de la república. En esa medida, los decretos que se expidan con este propósito constituyen una directriz u orden por parte del comandante supremo sobre el Ejército Nacional y son de estricto cumplimiento. Por último, la Constitución asigna al presidente la función de conservar el orden público en todo el territorio y restablecerlo en donde ha sido turbado.

En síntesis, el recorrido histórico mostró cómo las disposiciones constitucionales sobre el control de armas fueron moldeadas por ideologías políticas en el siglo XIX. Posteriormente, el país vivió unos períodos de violencia en los que el número de armas en el país aumentó significativamente y las medidas de control se hicieron más restrictivas. De esta forma, se llegó al artículo 223 de la Constitución de 1991 (sobre el monopolio de las armas del Estado), cuyas regulaciones han delimitado todas las condiciones en torno al porte y la tenencia, que incluye la clasificación de las armas, y la potestad del Ejército de expedir y suspender los permisos. A partir del 2015, el presidente de la república ha establecido la suspensión de los permisos de porte en todo el territorio nacional y durante un período equivalente a un año.

2.3. Mercados de armas y homicidios

El uso de las armas de fuego en el país supone un conjunto de problemáticas asociadas a la delincuencia y, en especial, al homicidio de personas. Según la Policía Nacional (2022), el número de homicidios cometidos con este tipo de armas llegó a los 10.437 en 2021 en el territorio nacional, que corresponde al 75,23% del total de los perpetrados con artefactos como armas cortopunzantes (2.690), explosivos (64) y elementos contundentes (682). La suma de los casos asciende a los 13.873 en ese mismo año. Este porcentaje da cuenta de que el uso de armas de fuego tiene un efecto sobre este delito en la mayoría de las regiones.

Asimismo, el debate en torno a este indicador suele darse en términos de si los asesinatos se producen debido al porte de armas de origen legal, que se adquieren a través de Indumil, o de armas que son obtenidas en el mercado negro o las de fabricación artesanal. Esta es la razón por la cual un acercamiento a la situación de las armas en Colombia debería tomar en cuenta todos los mercados existentes. Por un lado, el legal comprende tanto las armas que están en manos de los civiles y las compañías de seguridad, para el caso de los particulares, como las que están en poder del Ejército Nacional, la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación, para el caso del Estado.

Por otro lado, el mercado ilegal incluye las armas que han sido introducidas al territorio sin la autorización requerida del Estado y las que son de fabricación artesanal. El primer grupo corresponde a aquellas que son ingresadas al país por los actores armados, a través de las sofisticadas redes de tráfico internacional que han organizado gracias al narcotráfico (Urrutia et al., 2009). Frente a esta problemática, el Estado colombiano ha suscrito instrumentos internacionales en la materia, como la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA), y se han fortalecido los controles internos. Sin embargo, el volumen de armas ilegales en el territorio sigue siendo de una proporción mayor frente al de las legales.

El segundo grupo no ha sido estudiado con profundidad y se trata de las armas de fabricación artesanal. No existe un censo o una estimación de cuántas hay en el país. De forma coloquial, algunas de estas son conocidas como “changones”, que corresponden a una imitación de las escopetas, o “pachá”, que se trata de una especie de revólver de dos cañones. Estas armas,

que también son llamadas “hechizas”, tienen su nicho en varias ciudades del país, como Cali y Medellín. Aunque son incluidas dentro de las que hacen parte del mercado negro, un análisis más detallado contribuiría a investigaciones ulteriores sobre control de armas.

En resumen, las armas legales son adquiridas a través de Indumil, entidad que las importa, produce y comercializa en el país, solo bajo la figura de los permisos de porte y tenencia, y basado en el monopolio de las armas de fuego en cabeza del Estado. Por un lado, los particulares son los civiles y las compañías de seguridad, que adquieren estas armas mayoritariamente para defensa personal y actividades de vigilancia. Un grupo minoritario recurre a las armas de colección y deportivas. Por otro lado, el Estado obtiene las armas de fuego para cumplir con sus funciones de defensa y seguridad en todo el territorio nacional.

En contraposición, el mercado ilegal está dado por las armas que ingresan sin el amparo de un permiso estatal y que han sido utilizadas, principalmente, en el marco del conflicto armado. En los procesos de paz, se ha evidenciado la entrega de armas de origen extranjero, como los fusiles europeos (importados de Bulgaria, en su mayoría), en las negociaciones con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (Urrutia et al., 2009). Asimismo, estas armas no han sido entregadas en su totalidad y son recicladas en otros escenarios de violencia. Por último, las armas de tipo artesanal, como los “changos” o “pachas”, hacen parte de un mercado incipiente en las ciudades que atiza el problema por el uso de armas de fuego.

La FIP (2020, p.10) estima que en el país hay una brecha considerable entre las armas que están en poder de los civiles y las compañías de seguridad, y las que tiene la fuerza pública estatal (en una razón de ocho a una aproximadamente). También, calcula que hay nueve armas de origen ilegal por cada 100 habitantes. De estas premisas se deriva que las armas que son objeto de debate, o sea las que poseen los particulares, son mayoritarias frente a las que tiene el Estado. De igual forma, dada la proporción de las ilegales, se concluye que los civiles armados con un permiso son una minoría frente a aquellos que no cuentan con uno.

Otras estadísticas han estimado que en Colombia había casi cinco millones de armas de fuego en poder de civiles en el año 2017, de las cuales solo 706.210 contaban con un registro (Small Arms Survey, 2017). A pesar de que el número de armas que están en condición de legalidad es significativamente menor frente a las que no lo están, las políticas de restricción al porte

dan resultados positivos con relación al control del mercado negro. En un escenario en el que los permisos de porte son suspendidos, las autoridades pueden requisar a civiles y, de esta forma, identificar con mayor facilidad aquellas armas ilegales que circulan en la calle.

En esta sección, se presentó un contexto histórico breve sobre los antecedentes a la política de restricción permanente al porte de armas y los principales conceptos que establece la normativa vigente sobre las armas de fuego (porte y tenencia). El cierre de esta parte del trabajo pretendió dar un diagnóstico de la relación entre armas y homicidios, como la principal problemática asociada a la posesión de estas, así como presentar algunas estadísticas sobre los mercados legal e ilegal en Colombia. A continuación, se aborda la literatura que toma este trabajo para el análisis respectivo: el ACF, sus supuestos y conceptos.

3. Revisión de literatura:

3.1. Advocacy Coalition Framework (ACF)

El análisis de políticas públicas no se limita a los eventos que ocurren en un nivel macro de la sociedad, como en los ámbitos político y económico, sino que también pone su énfasis en las interacciones que ocurren en la comunidad de política misma, donde confluye una multiplicidad de actores y se genera y acumula aprendizaje con el paso del tiempo (Sabatier, 1988; Jenkins-Smith, 1990; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Este es el punto de partida del *Advocacy Coalition Framework* (ACF), un enfoque analítico de políticas públicas que echa raíces en los trabajos y seminarios de Paul Sabatier en la Universidad de Bielefeld y Hank Jenkins-Smith en la década de los ochenta e inicios de los noventa, interesados en el papel de la información científica y técnica en el proceso político (Weible & Jenkins-Smith, 2016).

El esquema teórico del ACF se centra en el cambio en las políticas públicas como un resultado de las alteraciones sobre los sistemas de valores y creencias de unas coaliciones promotoras, *advocacy coalitions* en inglés (AC), que conforman el denominado subsistema de política (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Sabatier, 1998; Weible 2007; Weible et al. 2009; Henry, 2014). Estos cambios constituyen una variación en el rumbo de la política que había sido propuesta, originalmente, en un subsistema. En este camino, el AFC se concentra en los

procesos cognitivos de los individuos que, a su turno, se especializan en el problema público específico e interactúan entre ellos con el objetivo de lograr el cambio (Jenkins-Smith, 1988).

En esa medida, la variable del cambio en las políticas públicas está íntimamente asociada a las alteraciones tanto en los valores como en las creencias de los actores (Weible, 2007; Weible & Sabatier, 2009). Estas modificaciones tienen lugar en presencia de unas condiciones específicas. En general, algunas de las vías explicativas esgrimidas para entender el origen del cambio son los choques externos; los eventos internos del subsistema; los acuerdos negociados; y el aprendizaje acumulado y orientado hacia la política pública (Jenkins-Smith et al., 2018; Pierce et al., 2017; Gómez-Lee, 2012). Este último es aprendizaje nutrido por información técnica que juega un rol esencial bajo el enfoque. Es así como, a partir de estos caminos, se puede estar ante un cambio mayor o menor en la política pública.

En esencia, el ACF ha sido construido sobre un lenguaje común para que los analistas se aproximen al cambio, incluyendo cuatro premisas fundamentales. Aunque hay un par de supuestos adicionales que suelen ser enunciados en los textos en los que se desarrolla el ACF, estos no han sido tomados como parte del conjunto definitivo, ya que se tratan más de elementos asociados al contexto. De un lado, el enfoque fue ideado para sistemas políticos cuyas instituciones y reglas han alcanzado un nivel maduro de democratización, en el que los actores interesados tienen la posibilidad de provocar el cambio (Jenkins-Smith et al., 2018). Así pues, la aplicación de este enfoque estaría orientada a un sistema como el estadounidense.

Sin embargo, algunos trabajos han documentado casos de estudio de países con un grado de democracia parcial, definido por indicadores específicos y libertades (Nwalie, 2019). Se podría afirmar que Colombia, de acuerdo con lo planteado por Sabatier y Weible (2007), ha experimentado la transición del poder en forma periódica y pacífica desde el Frente Nacional, tiene una separación de poderes y cuenta con especialistas en campos de política pública, por lo cual el ACF sería aplicable. Por ejemplo, Acevedo-Gómez y Macías-Tolosa (2019) analizaron la dimensión asociada a los sistemas de valores en torno a la política de drogas en el país desde el ACF. De otro lado, se ha planteado en ciertos textos que el rol central de la información científica y técnica es también una premisa del enfoque (Weible et al., 2009).

En todo caso, los cuatro supuestos que soportan el ACF tienen que ver con las dimensiones temporal, espacial y sustancial, organizacional y cognitiva. Primero, la dimensión temporal del ACF es de diez años o, dicho de otro modo, el período de análisis del cambio en la política corresponde a una década (Sabatier, 1993; Weible, 2007). Una perspectiva del largo plazo, entendida como diez años o más, permite comprender cómo se organizan las coaliciones, cuáles son sus valores, qué aprendizajes acumularon y cuáles son las vías explicativas del cambio. No obstante, las revisiones recientes han concluido que esta dimensión no es una condición sin la cual no se pueda llevar a cabo el análisis (Jenkins-Smith et al., 2018).

Segundo, la categoría o unidad de análisis es el subsistema de política pública (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Weible, 2007; Jenkins-Smith et al., 2018). Este se encuentra delimitado por fronteras territoriales y está dotado de un contenido bajo el que se formulan, adoptan, implementan y refuerzan las políticas en torno a un problema (Weible & Ingold, 2018). En otras palabras, el subsistema agrupa a los actores especialistas en cierta problemática dentro de un espacio geográfico específico, en el que producen cambios en la política pública gracias a la acumulación de aprendizaje (Weible, 2007; Weible, Sabatier & McQueen, 2009). El segundo supuesto está relacionado con las dimensiones espacial y sustancial del análisis.

De allí se desprende una dualidad entre sistema político y subsistema de política. El primero se trata de la arena en la que se dan las discusiones en diversos campos de política pública, bajo sus reglas e instituciones. Un subsistema de política tiene, por el contrario, un grado de especialización en un problema público y es una de muchas partes del sistema político, por lo cual se ve afectado por este último. Los subsistemas cuentan con un grado de madurez que puede ser alto, si las coaliciones son diferenciadas claramente y están implantadas en lo territorial-sustancial, o bajo, en el caso en el que las posiciones son difusas y no es posible identificar cuáles son las coaliciones (Jenkins-Smith et al., 2018). Por último, los subsistemas se pueden traslapar entre ellos, como aquellos asociados a los problemas de salud pública.

Tercero, los actores interesados o *stakeholders* que forman el subsistema provienen de una gama variada de organizaciones públicas y privadas (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). De hecho, pueden ser funcionarios estatales del nivel local, federal y nacional, legisladores, grupos de interés, investigadores, analistas de políticas públicas y periodistas, entre otros (Alvarez-Rosete & Hawkins, 2018; Nwalie, 2019). Este es uno de los principales aportes del

ACF: la superación de la noción clásica del *iron triangle* (triángulo de hierro, en español), que limitaba el análisis de la formación de políticas a los comités legislativos, la burocracia y los grupos de interés (Sabatier, 1988; Gómez-Lee, 2012). Dichos *stakeholders* están involucrados de una u otra manera en la formulación de políticas, pero no son los únicos.

Por último, los individuos tienen unas motivaciones para convertir sus valores en políticas públicas, aunque están limitados en el proceso (Weible, 2007). Las creencias y los valores se entienden como percepciones de las causas del problema y concepciones sobre el mismo, así como opiniones frente a los instrumentos utilizados para su resolución (Sabatier, 1988). En otras palabras, los sistemas de valores podrían considerarse teorías acerca de cómo resolver el problema. Se ha construido un sistema que, de forma jerárquica, organiza tales valores en tres categorías: **(i)** *Deep core beliefs*; **(ii)** *Policy core beliefs*; y **(iii)** *Secondary beliefs*.

El principal antecedente a la formulación del sistema de valores en el ACF está en el teórico húngaro Imre Lakatos. El planteamiento de Lakatos apunta a definir las teorías científicas como un núcleo duro, conformado por axiomas poco cambiantes y rodeado por un “cinturón protector” de hipótesis, que pueden ser confirmadas o rechazadas de acuerdo con la evidencia (Jenkins-Smith et al., 2018). Cada nivel del sistema de valores sería una estructura análoga a la teoría, los axiomas y las hipótesis. De ello se concluye que el ACF se inscribe en el paradigma cognitivista, en el que las ideas, la evidencia y el aprendizaje tienen un valor especial (Gómez-Lee, 2012; Acevedo-Gómez & Macías-Tolosa, 2019). Así pues, este enfoque se centra en unos actores que, a partir de lo anterior, se especializan en un problema.

El primer nivel (*deep core beliefs*), que podría ser traducido como valores del núcleo profundo, se refiere a axiomas normativos y ontológicos resistentes al cambio, como la ideología conservadora o la religión (Weible, 2007; Jenkins-Smith, et al., 2018). Entre tanto, *policy core beliefs* se traduciría como las creencias del núcleo de política y tienen un alcance más moderado (Gómez-Lee, 2012). Este es un nivel medio del sistema, en el cual se busca, entre otras cosas, reflejar la distribución adecuada de autoridad entre gobierno y mercado, las causas de un problema y las prioridades en los mecanismos de política pública (Weible, 2007; Jenkins-Smith, et al., 2018). Por último, *secondary beliefs*, o los valores secundarios, serían las creencias más empíricas, como reglas administrativas o presupuestos (Weible, 2007).

Tabla 1. Estructura del sistema de valores de las AC

Nivel	Alcance	Probabilidad de cambio	Descripción	Ejemplos
<i>Deep Core Beliefs</i> Núcleo profundo	Múltiples subsistemas	Muy resistente	Valores normativos y ontológicos, arraigados, estables y fundamentales	Ideologías conservadora y liberal, nociones sobre la naturaleza humana y la sociedad, creencias religiosas, prioridades de valores (libertad u orden), entre otros.
<i>Policy Core Beliefs</i> Núcleo de política	Un único subsistema	Resistente	Valores normativos y empíricos, moderados	Evaluación y causas del problema, soluciones predilectas, distribución de la autoridad entre gobierno y mercado, rol del gobierno o intervención, entre otros.
<i>Secondary Beliefs</i> Valores secundarios	Una porción o componente del subsistema	Poco resistente	Valores instrumentales	Instrumentos específicos para alcanzar los objetivos del subsistema, presupuesto, asuntos administrativos

Fuente: Elaboración propia con base en Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Weible & Ingold, 2018

Tal como se plantea en la Tabla 1, los valores del núcleo de política son algo más sensibles al cambio que los del núcleo profundo. De hecho, este conjunto de valores (*policy core beliefs*) cubre cuestiones esenciales asociadas a políticas públicas dentro del subsistema (Alvarez-Rosete & Hawkins, 2018). Los valores secundarios, por su parte, son aquellos que tienen la mayor susceptibilidad al cambio en el subsistema. Además, el cambio en los valores del núcleo de política se considera como “mayor”, mientras que los valores secundarios producen un cambio “menor” (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Pierce et al., 2017). No es posible hablar de algún tipo de cambio en el caso de los valores del núcleo profundo.

Como parte del proceso de analizar, describir y, en ocasiones, predecir el proceso de una política, el ACF agrega los actores en una o más coaliciones, cuya organización depende, en buena medida, del nivel de madurez del subsistema de política (Jenkins-Smith et al., 2018).

Por lo general, una AC o coalición promotora se caracteriza por reunir actores que comparten un sistema de valores, con la estructura tripartita y jerárquica ya mencionada, y actúan bajo un grado de coordinación que no es trivial o menor (Weible, 2007; Jenkins-Smith, 2018). Estas son, en esencia, un instrumento para desarrollar el análisis de forma simplificada, sacando provecho de los elementos comunes a los actores interesados, y bajo el supuesto de que estos últimos obtienen resultados cuando actúan conjuntamente y no de forma separada.

Además, las AC se caracterizan por conservar su estabilidad en el tiempo y no contar con una organización formal, a diferencia de otras expresiones de lo colectivo, como los movimientos sociales o los partidos políticos, que tienen unos documentos de adhesión (Weible & Ingold, 2018). En todo caso, las estructuras formales pueden estar imbuidas en un sistema de valores y, en consecuencia, hacer parte de una coalición. En cuanto a los valores, por un lado, los *policy core beliefs* sirven como sustrato de las coaliciones y, por otro, los valores secundarios de sus integrantes pueden ser divergentes (Ingold, 2011). Los patrones de coordinación como base de la formación de coaliciones, sin limitarse solo a los valores, ha sido una de las características propuestas desde la acción colectiva (Weible et al., 2011).

Por lo anterior, se puede afirmar que esta categoría analítica está proveída de un grado de coordinación que, sin ser producto de la formalidad en sus reglas y acuerdos, permite que los actores compartan y defiendan valores y creencias del núcleo de política. En la medida en la que los valores del núcleo de política perfilan el problema público en sus causas o soluciones preferidas, como puede ser una postura a favor de la intervención del Estado sobre un problema de salud pública a través de los impuestos, este nivel jerárquico (*deep core beliefs*) del sistema de valores es el definitorio en la formación de las AC o coaliciones promotoras. Finalmente, los actores interesados o *stakeholders* son individuos u organizaciones que buscan influir en los debates de formulación, implementación y evaluación de las políticas.

En el marco del análisis de *stakeholders*, se han identificado categorías que pueden estar en el centro o la periferia de la coalición, o incluso por fuera de esta: actores principales (central), actores auxiliares (periferia); *brokers* o mediadores (central y periferia); *entrepreneurs* o gestores (central); y ciudadanos o público interesado (por fuera) (Weible & Ingold, 2018; Weible & Jenkins-Smith, 2016). Estos provienen de distintos niveles de decisión, si es el caso, y de organizaciones públicas o privadas (Ingold, 2011). Así pues, las coaliciones

emergen gracias a la variedad de sus integrantes, tanto en su origen como en las funciones que cumplen con relación a la defensa del sistema de valores en el que están imbuidos.

En resumen, el ACF pone su foco en el cambio en las políticas públicas, utilizando las ideas y los procesos de aprendizaje como variable explicativa, superando las visiones más lineales del ciclo de formación de políticas. Cualquier aproximación al ACF como enfoque de análisis debe tomar en cuenta las cuatro premisas básicas, que se relacionan con las dimensiones del análisis mismo: temporal (una década o más de tiempo para el análisis); especial y temática (el subsistema como categoría analítica); organizacional (una gama variada de actores); y cognitiva (un sistema tripartito y jerárquico de valores y creencias). Finalmente, las coaliciones reúnen a los actores en un nivel de agregación para el análisis de políticas.

El ACF ha tenido aplicaciones en múltiples subsistemas de política, que han permitido la identificación de coaliciones en torno a problemas públicos. Tal es el caso del subsistema de la política del cambio climático, en donde se han identificado coaliciones económicas y ecológicas (Ingold, 2011; Ingold & Varone, 2012; Ingold & Fischer, 2014); del subsistema de la política de drogas, con unas AC en torno a la seguridad pública y al enfoque de reducción del riesgo (Kübler, 2001; Ritter et al., 2018; Sampaio, 2016; Acevedo-Gómez & Macías-Tolosa, 2019); y del subsistema del consumo de tabaco (Sato, 1999; Khayatzadeh-Mahani, 2017). Los países cuyos subsistemas han tenido una mayor producción de trabajos son Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Suiza y Suecia (Pierce et al., 2017). También, se han abordado países, como Nigeria, con un grado de democratización menor (Nwalie, 2009).

3.2. Control de armas

El debate sobre las políticas de control de armas suele estar fundamentado en la pregunta de si una mayor disponibilidad hace que la sociedad sea más segura o no (Braman & Kahan, 2006). En general, la restricción al porte de armas es vista por sus detractores como una limitación a la legítima defensa que los ciudadanos ejercen, bajo un Estado que carece del monopolio de las armas y con el fin de protegerse de actos violentos, y resguardar valores como la soberanía y la seguridad (Grillot, 2011; Mehalko, 2012). Por el contrario, los promotores de esta medida sostienen que la presencia de armas está asociada a unas mayores

tasas de homicidios y suicidios. En esa medida, los primeros defienden la disponibilidad de armas como un factor de la seguridad, mientras que los segundos la rechazan tajantemente.

En todo caso, la existencia de un mercado de armas de fuego y el creciente problema del tráfico de las ilegales ha forzado a los países a adoptar regulaciones sobre la oferta y la demanda. De acuerdo con *Small Arms Survey* (2018), hay más de 800 millones de armas de fuego en todo el mundo, con Estados Unidos, India, China, Pakistán y Rusia, encabezando la lista de los países con mayor número de civiles armados en sus territorios. En proporción, las armas en poder de los civiles son cerca del 85%, las que están bajo la tutela de las fuerzas militares son el 13% y las que poseen las agencias del Estado son tan solo un 2% del total.

En el caso de los subsistemas de regulación del uso de las armas, el cambio en la política pública ya sea en dirección a la liberalización o hacia la restricción, ha sido el resultado de unos sistemas de valores enfrentados, que son defendidos por los actores interesados o *stakeholders*, cuya coordinación no trivial ha permitido la formación de coaliciones en torno a una u otra postura. Así las cosas, uno de los casos más documentados y analizados es el de Estados Unidos, en donde la Segunda Enmienda a la Constitución, que protege el supuesto derecho de los ciudadanos a tener y portar armas, ha sido el punto de partida del debate.

Martínez-Sierra y Mecinas-Montiel (2016) identificaron que la postura opositora al control de armas se apoya en el supuesto carácter “absoluto” de la enmienda, que ha sido discutida a través de decisiones judiciales, y bajo la cual se suele defender el valor de la libertad individual de tener y portar armas. A ello se suma la exaltación de creencias como la necesidad de la defensa personal, la seguridad y la lucha contra la tiranía (Krouse, 2009; Stroebe, Leander & Kruglanski, 2017). Además, se ha encontrado, de forma empírica, que la posición que defiende el uso de las armas sin restricción está asociada a la ideología conservadora y al racismo simbólico (O’Brien et al., 2013; Filindra & Kaplan, 2016), e incluso a la corriente neoliberal y al machismo (Carlson, 2014; Esposito & Finley, 2014).

En general, se puede decir que se trata de una coalición escéptica frente al rol que cumple el Estado en la defensa de los ciudadanos, por lo cual pone en duda la capacidad que tiene la regulación para mejorar los índices de homicidios, suicidios y criminalidad. En el caso de Estados Unidos, este tipo de creencias y valores provienen de las zonas más rurales del país,

en donde las percepciones de inseguridad son mayores. Esto último plantea un espacio de discusión en los casos en los que, como en Colombia, existe un acuerdo alrededor de la ausencia del Estado en la ruralidad, pero los valores y las creencias que promovieron las coaliciones defensoras del porte y de la tenencia de armas emergieron desde lo urbano.

En contraposición, la coalición promotora del control de las armas ha señalado que el derecho consagrado en la enmienda tiene un carácter limitado. En ese sentido, el uso de las armas para actividades distintas a las recreativas está restringido y se relaciona con propósitos criminales, muertes accidentales y suicidios (Krouse, 2009; Stroebe, 2016). Adicionalmente, Cook, Cukier y Krause (2009) han planteado una problemática que estas coaliciones también utilizan como justificación para el control: los Estados que comparten fronteras con aquellos que tienen una regulación laxa se exponen al tráfico ilícito de armas, que deviene en las mismas problemáticas de los homicidios y crímenes violentos. En esa medida, las creencias de esta última coalición se relacionan con una posición a favor del intervencionismo del Estado, dado que los individuos no deben asumir las cargas heroicas de seguridad y defensa.

Es así como se presenta otro campo de investigación en torno a los valores y las creencias de las coaliciones. Si bien es cierto que la regulación laxa de un Estado en comparación con otro puede derivar en el tráfico de armas entre ambos, un problema mayor es el de la presencia de grupos armados ilegales y la existencia de fronteras porosas. De ello se podría concluir que el argumento de las coaliciones a favor del control de armas pierde su peso, si no existen las condiciones para limitar el acceso a las armas de contrabando. No obstante, en Colombia se ha defendido que la política de restricción al porte es efectiva porque permite que las autoridades se concentren únicamente en el problema del tráfico de las que son ilegales.

Otro planteamiento de la coalición promotora tiene que ver con la creencia de que la legislación federal o nacional, en lugar de la estatal y local, tendría una mayor efectividad en el control de las armas (Krouse, 2009). Sin embargo, Hamilton y Kposowa (2015) señalan que las leyes federales sobre el porte armas, hoy en día, son débiles y de poco alcance. Gius (2018) mostró empíricamente cómo las medidas locales no tienen un efecto significativo sobre las masacres cometidas con armas. A pesar de que existen dos instrumentos que, en cierto modo, regulan la Segunda Enmienda de Estados Unidos a nivel federal y son el

National Firearms Act (NFT) y al *Gun Control Act* (GCA), estos se limitan a asuntos como los impuestos aplicados a la manufactura de armas y a las licencias para los productores.

De ahí se concluye que existe una tensión entre las regulaciones federal, estatal y local, en la medida en que la primera tiene una prioridad sobre las demás, que incluso ha sido reforzada mediante sentencias judiciales. De forma paralela, los estados han optado por implementar regulaciones que buscan controlar y registrar las armas, pero su impacto no ha sido mayor. El cambio en la política del subsistema de armas de los Estados Unidos, que es laxa frente al porte y la tenencia, no se ha producido por acción de las coaliciones locales o de los Estados.

Por lo anterior, se abre un camino de investigación en torno a las experiencias locales de la regulación del porte de armas. El caso de los Estados Unidos y otros países ha mostrado la prominencia de la regulación nacional sobre la local, incluso cuando la primera es débil o nula, y la segunda no tiene los resultados deseados. No obstante, no se ha estudiado con profundidad el proceso en el que un subsistema local madura con una mayor rapidez y, como consecuencia, sus coaliciones promotoras elevan sus sistemas de valores al plano nacional.

Otras políticas de control han sido objeto de análisis bajo los supuestos y conceptos del ACF en distintos contextos. El estudio de la política denominada *The Firearms Act* (1995) en Canadá concluyó que existían dos coaliciones (por lo general, estas oscilan entre una y cinco) en ese debate desde los años setenta: una defensora del derecho legítimo a portar armas de fuego y otra promotora del control (Heinmiller, 2019). En casos como los de este país, la sociedad civil tiende a convertirse en un actor interesado y a formar las coaliciones y organizarse, en especial cuando ocurren ciertos hechos detonadores como las masacres.

El nivel de organización alcanzado frente al control de las armas por estas sociedades ha permitido conducir trabajos en los que se profundiza aún más, remitiéndose a las narrativas de los promotores del porte o del desarme. Tal es el caso de los análisis que versan sobre actores interesados de las coaliciones, como la organización *Brady Campaign to Prevent Gun Violence* enfrentada a la Asociación Nacional del Rifle en Estados Unidos (Merry, 2016). En estos trabajos, se ha explorado el uso de evidencia e información científica en las narrativas de las coaliciones, que ha sido fundamental para el debate (Smith-Walter et al., 2016).

Lo más cercano a este tipo de estudios en América Latina se han hecho sobre los países que, en lo relativo al control de armas, han tenido experiencias similares a la de Colombia. El trabajo comparativo de Sanjurjo (2020) va en esa dirección, resaltando que los grupos de interés pueden tener un rol protagónico en las discusiones sobre el tema en la región, a partir de las experiencias de Brasil, un país en el cual se restringió el porte, y Uruguay, en donde se flexibilizó el acceso a las armas. Más allá de eso, el control de armas en el plano latinoamericano no ha sido estudiado desde la perspectiva de las *advocacy coalitions* y no se cuenta con evidencia concreta del papel de la información científica en el proceso.

Este trabajo tiene el objetivo de abonar el terreno, desde el caso colombiano, a los estudios de cambio en la política pública, siguiendo los supuestos del AFC. En específico, se aproxima a la decisión de restringir el porte de armas en el 2016, tomando como unidad de análisis los subsistemas de política local y nacional. Además, se analiza cómo la coalición local, al ser el nivel de agregación de los actores, promovió el cambio en la política de los planos local y nacional a partir de su sistema de valores. Esto se contrapone al planteamiento de que las políticas de los niveles nacional o federal son inmutables ante los sistemas de valores de las coaliciones locales. Del mismo modo, se describe el sistema de valores de la coalición promotora de la desregularización que apoya el control de armas sin ninguna restricción. Por último, se mapean los subsistemas de política en los que se desarrolla este debate.

4. Metodología

Este trabajo se nutre de los datos cualitativos recolectados por investigadores de las universidades Johns Hopkins (Baltimore, Estados Unidos) y Los Andes (Bogotá D.C., Colombia) a través de unas entrevistas semiestructuradas, que fueron realizadas a finales del año 2019 como parte del proyecto de investigación titulado: *Exploring stakeholders' and public's perspectives on gun-carrying restrictions in Colombia*. Es decir, el trabajo se encuentra enmarcado en un proyecto de mayor envergadura, en el que también se hicieron grupos focales y entrevistas a otros actores. Del mismo modo, el objetivo principal de la investigación mayor siempre fue la indagar por los *stakeholders* que motivaron la restricción al porte de armas en Colombia.

4.1. Contexto y procedimiento

El plan de recolección de los datos fue materializado entre octubre y diciembre del 2019, en tres ciudades de Colombia, que fueron aquellas que establecieron la restricción al porte de armas desde los noventa. Por una parte, Cali adoptó la política en 1993 bajo un enfoque epidemiológico sobre la mortalidad por homicidios en la ciudad en períodos específicos. Por otra parte, Bogotá y Medellín hicieron que la restricción al porte de armas fuera permanente a partir de 2012, aunque ya existen experiencias documentadas desde 1995 en fechas especiales. Se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con tomadores de decisión y funcionarios de los niveles local y nacional, así como expertos en seguridad, para entender el proceso político que informó la decisión de restringir, en forma permanente y en todo el país, el porte de armas, durante el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018).

4.1.1. Cali:

El antecedente de Cali en lo relativo al control de armas no es de menor importancia, ya que se trata de la ciudad más poblada del suroccidente colombiano y de la Región Pacífica. La capital del Valle del Cauca ha sido históricamente una de las ciudades más violentas del país, teniendo como síntoma principal una tasa de homicidios que es, en promedio, más alta que la media nacional. Entre los años 1983 y 1992, la tasa de homicidios pasó de 23 a 93 por cada 100.000 habitantes y siguió aumentando, con lo cual superó todas las causas de mortalidad, incluidas las enfermedades cardiovasculares y las contagiosas, en el período que va del año 1992 al 1995 (Concha-Eastman et al., 2002; Guerrero-Velasco et al., 2021).

En paralelo, la delincuencia organizada ha mutado con el paso del tiempo, ajustándose a los períodos de violencia que ha tenido la ciudad. Cali ha experimentado una transición entre la violencia organizada en función de pandillas vinculadas al territorio por un criterio identitario y de resistencia, a una lógica de bandas criminales movidas por las utilidades de las economías ilegales (Ordóñez-Valverde, 2017). Estas transformaciones se dieron al mismo tiempo que los carteles de la droga de Cali y del Norte del Valle tuvieron su auge y desarticulación, y las bandas criminales entraron a hacer parte del escenario de violencia.

A partir de los noventa, la ciudad adoptó una política cuya fórmula consistía en la prohibición del porte de armas y de la venta de alcohol (Aguirre & Restrepo, 2010; Vecino-Ortiz &

Guzmán-Tordecilla, 2020). La medida está asociada a una reducción en la tasa de homicidios en el período comprendido entre 1994 y 1997 (Villaveces et al., 2000; Guerrero-Velasco, et al., 2021). Es así como Cali se convirtió en un ejemplo para otras ciudades del país sobre la atención al problema de los homicidios. El enfoque adoptado por el gobierno local en 1993 proviene de la epidemiología y fue liderado por el alcalde Rodrigo Guerrero, quien gobernó en los períodos 1992-1994 y 2012-2016 (en este último también implementó la restricción). La decisión fue replicada por otras administraciones en años posteriores, hasta antes de la restricción permanente implementada por el presidente a nivel nacional en 2016.

4.1.2. Bogotá D.C. y Medellín:

Si se indaga por los precedentes de la restricción al porte de armas en Colombia, el caso de Bogotá aparece en forma recurrente como una experiencia exitosa. En especial, los períodos de Antanas Mockus como alcalde de la ciudad (1995-1997 y 2001-2003) son referentes de la política. La decisión de restringir el porte solía estar acompañada de otras medidas de corte pedagógico como la “Hora Zanahoria”. Esta consistía en la prohibición de la venta de bebidas alcohólicas entre la 1:00 y las 6:00 de la mañana. Más adelante, la prohibición fue modificada y empezaba a regir a partir de las 3:00 de la mañana en la denominada “Hora Optimista”.

En alguna oportunidad, un ciudadano interpeló al alcalde Mockus en público por la decisión, durante la celebración de Halloween, a lo que el funcionario respondió lo siguiente:

Diez noches de rumba, mil noches de rumba no valen una sola vida humana, y si yo con esto salvo una sola vida humana, una sola, entiéndame [...] ¡Una sola vida humana justifica esto!

Por otra parte, se implementaron jornadas de desarme que consistían en el intercambio de armas por bonos que podían ser utilizados para adquirir alimentos, ropa o libros. Bajo el lema, “Armas a la basura, vida más segura”, la Iglesia Católica apoyó la iniciativa del alcalde en 2003, invitando a la ciudadanía a que se acercaran a las parroquias a desamarse voluntariamente. Esta es otra medida que complementó la política de restricción al porte que imperó en Bogotá por varios períodos (en especial, los fines de semana, los días festivos y la época de Navidad). Otros gobiernos, como los de Enrique Peñalosa (1998-2000) y Clara López (2011), replicaron esta medida en sus períodos como gobernantes de la ciudad.

De otro lado, Medellín fue objeto de intervenciones asociadas a la desmovilización, el desarme y la reinserción de grupos paramilitares que hacían presencia en su territorio, lo cual devino en una reducción de la tasa de homicidios entre 2002 y 2007 (Aguirre & Restrepo, 2010). Asimismo, el gobierno local creó la Secretaría de Seguridad y Convivencia, una entidad especializada en la atención de la problemática de los homicidios y el porte de armas, que ha sido estratégica para otras ciudades del país. Esta medida ha tenido un efecto de “riego” sobre los municipios vecinos de la región conocida como el Valle de Aburrá (Barbosa, Copacabana, Bello, Envigado, La Estrella, etc.), en donde se extendió la prohibición por períodos.

La política de restricción al porte de armas de fuego fue implementada de forma permanente en la capital del país y en Medellín desde el año 2012. Dicha decisión produjo una reducción de alrededor del 22,3% en la tasa mensual de mortalidad relacionada con armas de fuego en ambas ciudades (Vecino-Ortiz & Guzmán-Tordecilla, 2020). El caso de Bogotá es emblemático porque, a pesar de la efectividad de la medida, los gobiernos locales que promovieron la restricción se encontraron con la férrea oposición de las fuerzas militares, en medio de un debate sobre las competencias para tomar la decisión (Castro, et al., 2019). En Medellín, ha habido un consenso relativo entre los alcaldes sobre la necesidad de la medida.

4.2. Participantes

El muestreo realizado para la selección de los entrevistados en el proyecto de investigación fue deliberado. En esa medida, el total (n=7) corresponde a la suma de las entrevistas con funcionarios públicos de los niveles nacional y local, así como expertos en seguridad que han hecho monitoreo y seguimiento a la medida. Estos entrevistados fueron seleccionados porque participaron activamente en la formulación e implementación de la política o conocen de cerca cómo fue el proceso. Las entidades de las que hacen parte o a las que estuvieron vinculados son: Ministerio del Interior, alcaldías, Congreso, la Policía Nacional e Indumil.

Este grupo de personas fue invitado al estudio porque tuvieron alguna relación con las políticas de restricción local y nacional. Un primer grupo es el de *stakeholders* asociados al nivel nacional. Este conjunto de entrevistados incluye a funcionarios del Ministerio del Interior, del Congreso, de la Policía Nacional y de Indumil. Un segundo grupo de entrevistados es el de los funcionarios del plano local o de las alcaldías de las ciudades. De

manera transversal, varios de los participantes son considerados como expertos en seguridad que, desde la academia o los centros de pensamiento, estudian el fenómeno del uso de armas.

4.3. Instrumento

De Toscano (2009) resalta que la entrevista semiestructurada permite una aproximación a las subjetividades de los individuos y no se limita a ser un mero instrumento de recolección de información. Al utilizar el ACF como enfoque teórico del trabajo, se hace necesario indagar por los sistemas de valores y creencias de la coalición promotora de la decisión de restricción al porte de armas, así como de la coalición opositora. El instrumento de la entrevista semiestructurada permite, de esta forma, reconstruir las representaciones de la política que tienen los *stakeholders* y sus concepciones frente al problema. Entre las limitaciones del instrumento, se encuentra que el procesamiento de la información, que es mucha, resulta complicado y demanda una planeación rigurosa (Isaza, Herrera-Kit & Macías-Tolosa, 2018).

Algunos ejemplos de las preguntas incluidas son:

- ¿Han desempeñado los grupos de la sociedad civil un papel en el proceso de reducción de la violencia relacionada con las armas de fuego? En caso afirmativo, explíquelo por favor. Si no: ¿Por qué crees que este ha sido el caso?
- ¿Cuál fue la principal motivación para restringir el porte de armas en Colombia en 2016?
- ¿Cuáles diría que son los principales impulsores u oportunidades que llevaron a la restricción de portación de armas a nivel nacional y local de 2016?
- ¿Puede contarme sobre las tendencias de la violencia con armas de fuego en Colombia o en su ciudad? ¿Cuáles son los principales determinantes?
- ¿Puede decirme cuáles fueron las tres instituciones o individuos más interesados en implementar la restricción al porte de armas y las tres instituciones o individuos más interesados en oponerse a la restricción del porte de armas?

Asimismo, es importante resaltar que los instrumentos de recolección de datos incluyeron un formulario demográfico de cada participante. Este documento indagaba por información relacionada con la edad, el género, el lugar de residencia, la ocupación y el grado de involucramiento que tuvo el participante en la política de restricción al porte de armas.

4.4. Análisis de datos

El proceso de codificación de los datos obtenidos mediante las entrevistas semiestructuradas se realizó a través del software NVivo, con el cual se generó un libro de códigos. Las categorías seleccionadas buscaron indagar, en general, por: (1) el componente geográfico de las discusiones sobre el porte de armas; (2) los valores más abstractos (*deep core beliefs*) sobre la seguridad y defensa, así como el papel del Estado; (3) las concepciones del problema del uso de las armas (*policy core beliefs*) y sus posibles alternativas o soluciones; (4) las políticas o instrumentos con los que se lleva a cabo el control de armas; (5) los actores interesados o *stakeholders* relacionados con la desregularización y restricción del porte; y (6) las recomendaciones de política pública de acuerdo con el aprendizaje acumulado.

Cada una de estas categorías estuvo conformada por unos códigos específicos que fueron contruidos a partir del proceso de la codificación axial. Esta última es producto de las lecturas sucesivas de las transcripciones de las entrevistas que fueron sensibilizando al autor de este texto frente al contenido de estas. Posteriormente, se le asignó una explicación a cada código y se procedió a identificar las posibles referencias que podían ser utilizadas en el escrito, con el fin de dar respuesta a la pregunta de investigación propuesta para el trabajo.

El análisis axial permite que los datos obtenidos sean dotados de significado y que, además, se puedan identificar cuáles son las relaciones existentes entre estos. Bajo el enfoque del ACF, resulta imperativo identificar en las entrevistas los sistemas de valores propios del debate sobre el control de armas. La codificación axial trae ciertas ventajas como la de poder reorganizar la información durante el proceso, con el objetivo de crear relaciones entre los conceptos y plantear nuevas categorías para el análisis (Hernández Carrera, 2014).

4.5. Consideraciones éticas

Este estudio fue aprobado por los comités de ética de la Universidad de Los Andes y la Johns Hopkins University. Sin embargo, es posible que haya riesgos imprevistos en el desarrollo de la investigación. Para mitigar el riesgo de la pérdida de confidencialidad, el equipo estableció que las entrevistas serían guardadas con un número consecutivo. Asimismo, el proceso de recolección de los datos incorporó un consentimiento informado que los entrevistados diligenciaron y firmaron. Los entrevistados pudieron sentirse agredidos o incómodos con alguna de las preguntas durante la realización de las entrevistas. No obstante, el consentimiento informado contempló la posibilidad de que el(la) funcionario(a) o experto(a) se lo comunique al entrevistador. Asimismo, la persona no estaba obligada a responder todas las preguntas y podía abandonar la entrevista en cualquier momento.

Así las cosas, el riesgo ético del estudio es bajo y en los casos en los que se podría afectar la integridad del participante, se contempló una medida de protección. El acceso a los datos por parte del autor de este texto implicó la realización de dos cursos del programa *The Collaborative Institutional Training Initiative (CITI)* y su acreditación. Estos fueron: *Social Behavioral Health Researchers* y *Responsible Conduct of Research*. La visualización de datos se hizo en línea, a través de una carpeta de acceso restringido que fue compartida.

Por último, un análisis como el aquí propuesto tiene implicaciones a nivel ético en la medida en que el investigador se va a referir a figuras públicas, pertenecientes a instancias de toma de decisiones y actores opositores a la medida de la restricción al porte de armas, por lo cual debe ser cuidadoso de no incurrir en juicios de valor. En la redacción final del documento producto de la investigación, se anonimizaron los actores para no incurrir en ese problema.

5. Resultados

5.1. De los subsistemas locales al nacional

La política de restricción al porte de armas en Colombia tiene como antecedente las experiencias locales de ciudades principales como Bogotá D.C., Cali y Medellín, y otras de menor tamaño como Buga y Tuluá. Desde principios de los noventa, ya hay decisiones documentadas respecto al control de armas de fuego en el nivel municipal. Un ejemplo es la

prohibición del porte durante los fines de semana y días festivos del 2003 en la capital del país (Aguirre et al., 2005). En general, los datos recolectados refuerzan la idea de que los subsistemas de regulación del porte de armas se consolidaron primero en el ámbito local.

Así las cosas, la restricción adoptada por la ciudad de Cali en el año 1993 correspondería al primer cambio en la política pública de control de armas registrado en el país. Esta fue descrita por uno de los participantes del nivel local, quien además participó en su formulación en calidad de tomador de decisión para la época. El entrevistado agregó que Bogotá D.C. replicó la misma política unos años después, agregándole un componente de tipo pedagógico. Se trata de un cambio hacia la restricción al porte de armas o la suspensión de los permisos especiales, durante unos períodos específicos del año y unas fechas especiales:

[A]quí optamos por una medida diferente a la que hizo Bogotá después [...] nosotros identificamos rápidamente que había ciertos fines de semana que eran de alto riesgo, donde había mucho homicidio. Cuando se pagaba la quincena, cuando le pagan al trabajador, aquí se paga cada quince días, no es mensualmente como en muchas partes, cuando se pagaba un viernes, había una epidemia de homicidios por dos razones: primero, porque la gente andaba con dinero y los buscaban para robarlos y, segundo, porque se emborrachaban con el dinero en esos “fines de semana de alto riesgo”, que llamábamos nosotros. El Día de la Madre, el Halloween [...] Entonces, en esos días prohibíamos el porte de armas de fuego y aplicábamos la “Ley Semiseca” [...] que después Mockus la popularizó y la llamó la “Ley Zanahoria”.

De hecho, otro de los participantes, que hizo parte de la formulación de la política en el ámbito nacional en 2015, reconoce la experiencia de Bogotá D.C. como precursora del control de armas en el país. Se refiere a la primera administración del alcalde Antanas Mockus, entre los años 1995 y 1997, y al reconocimiento de la existencia de la discusión:

Aquí hubo de alguna manera experiencias locales importantes como la de Bogotá, la de Antanas Mockus, la del desarme generalizado, etcétera, que yo creo que mostraron resultados concretos e importantes en términos de reducción de la violencia, pero especialmente reducción del número de muertes. Este es el principal indicador de cualquier política de seguridad pública que hay en el mundo entero. Entonces, digamos que cuando el tema llegó al gobierno, al Ministerio del Interior, no era nuevo, no era un tema que nos inventáramos, no [...] No fue la gran idea original, sino que ya venía un debate de atrás muy fuerte. Lo que hicimos fue tomar partido de manera clara.

Uno de los participantes que, aunque aclara que no fue tomador de decisión en la regulación del uso de armas para esta época, destaca que la restricción de Bogotá D.C. es el precedente de la política nacional, enfatizando en los componentes de cultura ciudadana y desarme:

Yo diría que las principales acciones que han tenido efectos a nivel nacional, pero que sobre todo empezaron a ser desarrolladas en Bogotá, estuvieron relacionadas con la alcaldía de Antanas Mockus, con un componente de restringir el porte de armas y con un componente de cultura ciudadana asociada, digamos, al desarme social, a unas reglas distintas de interacción social. En general, mi entendimiento es que en Colombia hemos demostrado que la restricción del porte si está asociada a menos índices de violencia.

Ambas ciudades experimentaban tasas de homicidio altas en comparación con el resto del país y, adicionalmente, existían valores y creencias que justificaban el uso de las armas. De acuerdo con los participantes, la decisión de restringir el porte de armas en Bogotá D.C. y Cali fue cuestionada por la creencia de que la intervención del Estado en el mercado de armas no garantizaba, de forma alguna, la seguridad, y que los colombianos eran “genéticamente” o “por naturaleza” violentos. En contraste, la coalición promotora del control de armas vio en el prohibicionismo la oportunidad de que el Estado asumiera un rol paternalista, modificando comportamientos individuales desde una intervención sobre la salud pública.

Si se tiene una delimitación geográfica y un contenido de política pública asociada a un problema específico, se puede afirmar que existe un subsistema de política. El subsistema local está definido por las fronteras territoriales de las ciudades que experimentaron la restricción. En el caso de la ciudad de Cali, los entrevistados coincidieron en que los municipios vecinos de Candelaria, Jamundí, Palmira y Yumbo, que forman parte de un área metropolitana, se veían afectados por la violencia ocasionada por el uso de armas. En esa medida, el debate sobre la restricción abarcaba los territorios de estos municipios también.

En el alcance geográfico de este subsistema de política, se identificaron lugares que eran un foco de atención en el debate, como el barrio conocido con el nombre de “Juanchito”. Este pertenecía al municipio de Candelaria y se caracterizaba por tener establecimientos dedicados al baile de salsa y al consumo de alcohol. Se trataba de un lugar de ocio los fines de semana para los caleños, en el que se presentaban hechos violentos de forma recurrente, por lo que servía como punto de referencia en los debates sobre la seguridad y el uso de las armas. En

palabras de uno de los entrevistados, los homicidios cometidos en Cali y la inseguridad de la ciudad, generaban una tensión con los municipios aledaños a la capital del Valle del Cauca:

Juanchito era pasando el río Cauca en el Municipio de Candelaria, era tradicionalmente el sitio de los bailaderos de la salsa y ponían policías desde las diez de la noche en el puente, para cuando regresaran a Cali [...] Yumbo era más difícil porque Yumbo sí tiene varias entradas y salidas, pero en ese tiempo Juanchito era relativamente controlable.

En el caso de Palmira, no entendemos por qué nos meten en un ranking de las ocho ciudades más violentas del mundo. Lo que pasa es que los muertos son de Cali y nos los traen acá. Entonces evidentemente todo índice de criminalidad para una ciudad es una mala propaganda.

Asimismo, la geografía del subsistema de Bogotá D.C. está conformada por el área urbana de la ciudad, que es donde se presentaba el mayor número de homicidios por armas de fuego. Las referencias de los participantes al componente de cultura ciudadana y pedagogía en la política son recurrentes. Es así como la “Hora Zanahoria” consistía en el plazo máximo que tenían los bares, las discotecas y los restaurantes de las zonas de ocio de la ciudad para cerrar sus instalaciones. Esta medida acompañaba la restricción al porte de armas durante los fines de semana y días festivos. Por lo anterior, el debate sobre el control de armas tenía su foco de atención geográfico, especialmente, sobre lo que se conoce como “Zona Rosa” (o roja).

Tal como lo señala la literatura, se puede agregar que los subsistemas de política de control de armas locales cumplieron con la condición de sufrir periodos de estabilidad y cambio (Weible & Sabatier, 2018). Además, se traslaparon con otros subsistemas, ocasionando que las decisiones dentro de uno de ellos afectasen a los demás (Sabatier 1998; Nohrstedt and Weible 2010; Jones and Jenkins-Smith 2009). En este caso, se implementó una política que tuvo incidencia sobre otros subsistemas de salud pública, como el de las enfermedades no trasmisibles, ya que se optó por prohibir el consumo de alcohol a la par del uso de armas.

En línea con lo propuesto por Sabatier (1993), los subsistemas locales estaban integrados por una amplia gama de actores provenientes de distintas organizaciones. Al interrogar a los participantes, se encuentra que hacían parte de la discusión los siguientes *stakeholders*: los funcionarios del gobierno local, las fuerzas armadas, la policía, los funcionarios judiciales, los industriales, los grupos de interés (como los agricultores que poseían armas), la Iglesia Católica y los investigadores del campo de la seguridad. Una vez el subsistema quedó

delimitado por las fronteras geográficas y fue madurando en cuanto al contenido de la política, estos actores interesados se fueron especializando en el problema público.

Como se dijo, los subsistemas de política locales condujeron a la formación de un subsistema de política de control de armas del orden nacional. Los participantes coinciden en que Bogotá y Cali fueron casos ejemplificantes para los tomadores de decisión nacionales. Desde el punto de vista geográfico, el subsistema de política del país fue sumando otras ciudades, como Medellín, Cartagena y Tuluá, entre otras, que entraron en el debate sobre la regulación del uso de armas. En adición, los Acuerdos de Paz con la guerrilla de las FARC-EP, que fueron objeto de negociación oficial entre 2012 y 2016, contribuyeron a que el ámbito rural hiciera parte del alcance geográfico o, dicho de otro modo, que se ampliara el componente territorial.

Según uno de los participantes, los acuerdos en torno a las problemáticas comunes en las zonas rurales del país permitieron que el debate del control de armas también se diera sobre el porte y la tenencia en las regiones donde el Estado había sido históricamente ausente:

Obviamente, tiene mucho que ver (la restricción al porte de armas) con los Acuerdos de Paz, es decir, con un lenguaje de paz, de reconciliación, que, si bien nos falta mucho todavía por madurar, pues ahí va avanzando. Con mayor presencia del Estado en la zona rural, con mayor protección, con presencia del Ejército, que es el que está destinado más que todo al control del territorio en la zona rural, y no tanto la policía, el porte y la tenencia ya no tenían sentido.

De forma paralela, el contenido del subsistema de política nacional contó con posiciones en contra de la política de restricción, que uno de los participantes asocia a creencias como la necesidad de la defensa personal por parte de los ciudadanos de algunos sectores:

Vuelvo y digo, había dudas, comentarios, inquietudes, preocupación de que algo pudiera pasar. Y, entonces, surgían los discursos de que la población quedaba desarmada; que atracaron a esta persona y que como no tiene armas, no puede defenderse. Ese tipo de episodios que ocurren seguido aquí en Bogotá.

Los actores interesados del subsistema nacional son, en conjunto, similares a los que participaban en los subsistemas locales. Según los entrevistados, a estos se suman el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, las universidades públicas y privadas con mayor reconocimiento a nivel nacional, Indumil, las organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a la veeduría y las comunidades rurales. En concordancia con Weible y

Sabatier (2018), este conjunto de *stakeholders* incluye cualquier individuo que trate de influir en el subsistema de política. Por lo general, los medios de comunicación están incluidos en este grupo, pero los entrevistados no los mencionaron para el caso colombiano.

Es importante reiterar que, a pesar de que fue posible identificar los actores interesados o *stakeholders* alrededor de una u otra posición, no se puede afirmar que en Colombia hubo intenciones colectivas de organizarse en torno al control de las armas. Esta no es una condición para que se puedan agregar los actores en coaliciones, de acuerdo con el ACF, pero podría ser un campo de estudio a futuro si se presenta el caso. Según uno de los entrevistados:

Cuando tú vas a ver, no encuentras una sociedad civil organizada así orgánicamente, hay opinión pública, hay ciudadanía que opina, hay algunos expertos, pero que haya, ¿no? Grupos que digamos se hacen matar por que haya restricción o por lo contrario, no, no es un tema político como en Estados Unidos [...] Digamos que hay posiciones y si uno mira las posiciones de más hacia la derecha, pues obviamente son más amigos del porte y eso, y si miras más hacia el centro-izquierda, somos más amigos de las restricciones, pero... no está en las plataformas de los partidos políticos, no hay organizaciones de la sociedad civil promoviendo eso en ninguna parte, es una cosa más individual, más de opiniones de expertos y más de política pública.

En resumen, los subsistemas de política de control de armas maduraron en el plano local antes que en el nacional. Esto implicó que el debate sobre la restricción del porte de armas se diera en territorios geográficos críticos en lo relativo a las tasas de homicidios y violencia, que corresponden principalmente a las grandes urbes del país. Estos subsistemas tienen un componente sustancial o de contenido, en el que destacan las visiones de la política pública desde puntos de vista como el rol limitado del Estado en la prestación de seguridad o la intervención de los gobiernos locales desde la óptica de la salud pública. Asimismo, se caracterizan por contener una multiplicidad de actores que intervienen en la discusión.

Posteriormente, el subsistema de política de control de armas de tipo nacional se formó a partir de la sumatoria de experiencias locales. Gracias a las negociaciones de paz con la guerrilla armada más antigua del país, los territorios rurales pasaron a ser parte del alcance del subsistema mismo. El contenido gira en torno a posturas similares a las de los subsistemas locales, como el grado de intervención del Estado y su capacidad real de asegurar a la población, así como los valores de la paz y la reconciliación. Los dos tipos de subsistema comparten los actores interesados o *stakeholders*, pero con algunos más a nivel nacional.

Tomando en cuenta que la restricción al porte de armas se materializó en todo el país a partir de 2016, el período de tiempo que tuvo para madurar el subsistema de regulación del uso de armas, a nivel nacional, fue de más de veinte años, que hasta nuestros días asciende a tres décadas. Esta temporalidad supera el período de formación y consolidación de las AC o coaliciones promotoras, que se propone desde el ACF y que corresponde a diez años (Sabatier, 1993; Weible, 2007). Bajo esta dimensión, se destacan tres períodos puntuales: primero, el surgimiento de las políticas de restricción en dos ciudades, que culminó a finales de siglo con la tensión entre gobiernos locales y fuerzas militares; segundo, una ola de restricciones que se extendió a otras ciudades (como Medellín y Cartagena) en 2012; y, tercero, el cambio de política hacia la suspensión de permisos de porte en todo el país (2016).

Tabla 2. Caracterización de los subsistemas de política de control de armas en Colombia

Subsistema	Componente geográfico	Componente sustancial	Período	Actores
<i>Regulación del porte de armas en Cali</i>	Cali, Candelaria, Jamundí, Palmira y Yumbo (urbano)	Poca intervención del Estado, baja capacidad de la regulación, enfoque epidemiológico	Desde 1992 hasta la actualidad, con períodos de tensión alcaldes-militares	Funcionarios del gobierno local, judiciales, investigadores en políticas de seguridad, industriales, grupos de interés armados, fuerzas militares, policía, entre otros
<i>Regulación del porte de armas en Bogotá</i>	Bogotá D.C. (urbano)	Poca intervención del Estado, baja capacidad de la regulación, enfoque cultural y de pedagogía	Desde 1995 hasta la actualidad, con períodos de tensión alcaldes-militares	Funcionarios del gobierno local, judiciales, fuerzas militares, policía, sacerdotes de la iglesia católica, entre otros
<i>Regulación del porte de armas a nivel nacional</i>	Cali, Bogotá D.C., Medellín, Cartagena, Tuluá, Buga, entre otras (urbano), y zonas rurales afectadas por el conflicto armado	Poca intervención del Estado, baja capacidad de la regulación, enfoque cultural, reconciliación, negociación, paz	Desde 2015-2016 hasta la actualidad	Funcionarios del Gobierno nacional y los gobiernos locales, academia, industriales, grupos de interés armados, organizaciones no gubernamentales, fuerzas militares, policía, industria de las armas, funcionarios judiciales, entre otros

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas

5.2. Los sistemas de valores:

En el marco del debate sobre la regulación del uso de las armas, se identificaron dos sistemas de valores y creencias predominantes para el caso colombiano. Los actores interesados o *stakeholders* se encuentran imbuidos en uno u otro de estos sistemas y pueden ser agregados en AC como parte del análisis. Los conceptos fundamentales en lo relativo al subsistema de política de control de armas en Colombia son la desregularización o liberalización y la restricción. Ambos persiguen propósitos que son contrarios con relación al uso de armas, dan

sustrato a los sistemas de valores en cuestión y son similares a los que han sido identificados en otras experiencias a nivel mundial, en las que persiste el mismo debate en la actualidad.

Como se dijo, el país vivió una tensión histórica entre la desregularización y la restricción al porte de armas durante parte del siglo XIX y el XX. Esta confrontación fue motivada por un rol deficiente del Estado en el control territorial y sobre las armas, que es, a su vez, una consecuencia de largos períodos de violencia política, del conflicto armado y del fenómeno del narcotráfico. A finales del siglo XX, el sistema de valores en torno a la desregularización estaba justificado por la carencia de intervención estatal en la ruralidad y la inseguridad que afectaba las ciudades. La Constitución de 1991 fue un primer “choque externo” al subsistema de control de armas, ya que puso el monopolio de las armas en cabeza del Estado mismo.

Es así como desde lo urbano empieza a emerger, a principios de los noventa, un sistema de valores que reta a la postura dominante. Los gobiernos locales llevaron a cabo intervenciones sobre los comportamientos individuales, con el propósito de mejorar los indicadores de violencia y homicidios. Así las cosas, los valores y las creencias de esta coalición están relacionados con la confianza en el papel que desempeña el Estado sobre la seguridad y la salud pública, así como el postulado de que el control de armas es un asunto que debería ser atendido a partir de la articulación entre las organizaciones públicas y las privadas.

Sin embargo, el sistema de valores de la restricción estuvo limitado a las ciudades durante varias décadas. La acumulación de aprendizaje durante el período que va de la formulación e implementación de la restricción al porte de armas en Cali, en los noventa, hasta la decisión de replicar la misma medida en otras ciudades y de forma definitiva en 2012 fue indispensable en este proceso. El segundo “choque externo” fue el de las negociaciones del Acuerdo de Paz, entre 2012 y 2016, que supuso que el sistema de valores asociado a la restricción se replicara en el plano nacional y, como consecuencia, el porte de armas de fuego fuera restringido en todo el país, bajo la implantación de valores como la paz y reconciliación.

5.2.1. Valores del núcleo profundo:

Uno de los elementos del componente sustantivo de los subsistemas de política, que es común tanto a los locales como al nacional, es el debate frente al rol del Estado. Se trata de las posturas alrededor de la capacidad que este último tiene para conjurar o no las situaciones de

violencia a las que se enfrentan los ciudadanos. En Colombia, se suele sostener que el Estado y sus instituciones no han logrado hacer presencia en toda la geografía nacional y, en consecuencia, los actores del conflicto armado, como las guerrillas y los paramilitares, detentaron el control de las armas y ocuparon *de facto* el rol de garantes de la seguridad. Este planteamiento tomó más fuerza en las zonas en las que el conflicto se dio con más intensidad.

En palabras de uno de los participantes asociados a la restricción a nivel nacional:

La discusión sobre el porte de armas en Colombia es casi centenaria... Un país en donde, lamentablemente, durante muchas décadas el Estado no ha tenido el control territorial y él no ha podido tener el control de las armas que hay en la sociedad, en el país, pues obviamente siempre hubo discusiones alrededor de este tema del porte de armas: de quien debía tomar la decisión sobre el porte de armas, de las discusiones entre las autoridades nacionales y las autoridades locales, de policía, de normas generales y normas específicas.

Por una parte, existe una postura que duda frente a las capacidades armamentista, financiera y humana que tiene el Estado para lograr proteger el territorio bajo su jurisdicción. A partir de este supuesto, se justificaría que los civiles tengan la posibilidad de portar armas de fuego como un mecanismo de protección. Esta creencia se enmarca en los *deep core beliefs* o valores del núcleo profundo, ya que se trata de una noción que reconoce que la intervención del Estado en los asuntos de la defensa y la seguridad es reducida, puesto que no cuenta con las capacidades suficientes para hacerlo. De acuerdo con los entrevistados, la desconfianza frente a este carácter limitado fue acentuado, sobre todo, en las zonas rurales del país.

También, se ha defendido el porte de armas bajo la premisa de que la industria armamentista, perteneciente al Estado colombiano (a través de Indumil), ha generado ganancias y que el Ejército Nacional, con su función de otorgar los permisos, ha concentrado un poder significativo. Así pues, el país ha logrado la fabricación, venta y exportación de armas, insertándose en un mercado global, y ha desarrollado una organización interna en las fuerzas militares alrededor de las decisiones sobre los permisos del porte de armas (comités y procesos específicos), que le ha valido la consolidación de un poder político significativo.

De acuerdo con uno de los participantes:

Aquí el negocio de las armas de fuego lo tiene el ejército de Colombia (el *army*). Ellos tienen la producción y comercialización, ellos producen algunas e importan y venden [...] ellos están

interesados en eso, ellos obtienen recursos muy grandes de esto, y no solamente económicos, sino políticos, porque el hecho que ellos tengan que expedir el permiso, implica que todo el mundo tenga que ir allá. Los poderosos tienen que ir y decir “general, por favor, yo tengo mucho peligro”, “muy bien, entonces puede portar armas”. Entonces les dan poder político.

La posición en contra de la restricción al porte de armas en lo urbano estuvo vinculada al argumento de la incapacidad estatal, pero echó mano de otros problemas presentes en las ciudades. Según los participantes, se pueden distinguir dos perspectivas adicionales que justificarían, en palabras de su coalición defensora, la desregularización del porte de armas. Primero, la defensa de los capitales que se producen gracias a los mercados que tienen lugar en las ciudades, ya que es allí donde se desarrollan las grandes transacciones entre los grupos económicos. Segundo, los delitos comunes, como el hurto o robo, ocurren con tal inmediatez que el ciudadano requiere defenderse en ese mismo momento de su agresor o asaltante.

De acuerdo con uno de los participantes, el grupo de los agricultores fue opositor a la medida en la ciudad de Cali, ya que estos transaban sumas de dinero considerables día a día:

[A]quí los grupos interesados, especialmente los agricultores, que son muy poderosos, querían andar armados por los recursos económicos que movilizaban y nunca dejaron que eso se aplicara de forma permanente [...] Nosotros insistimos desde 1993 para que se aplicara siempre en Cali, pero no fue posible por la presión ejercida.

Hay una coincidencia entre los opositores a la restricción temporal en esta ciudad desde los noventa y quienes critican la medida permanente a nivel nacional, y es que son gremios económicos. En la actualidad, uno de los congresistas que más ha criticado esta decisión de política pública en el país es originario, justamente, de la ciudad de Cali. Algunos de los entrevistados coinciden en que este líder político está respaldado por grupos económicos como el de los ganaderos. El argumento que el parlamentario y los gremios que lo respaldan utilizan en contra de la restricción permanente al porte es el derecho a la legítima defensa.

Por otra parte, la postura a favor de un enfoque restrictivo en el porte de armas se limitó, en principio, a las ciudades. Allí fue donde emergió la coalición promotora de un sistema de valores que, aunque reconocía la capacidad estatal deficiente, proponía una intervención concreta sobre indicadores de salud pública, como las tasas de mortalidad asociadas a la violencia, y planteaba un esquema de articulación entre actores públicos y privados. En concreto, los participantes narran que los gobiernos locales y sus aliados, en ciudades como

Cali y Bogotá D.C., identificaron períodos de violencia sostenida y lugares de alto riesgo por la recurrencia en el uso de las armas, con lo cual tomaron las decisiones de restricción.

Adicionalmente, las alcaldías se encargaron de crear estrategias que involucraran a otras entidades estatales, como la Fiscalía General de la Nación, que ayudó a consolidar las estadísticas de homicidios oficiales en Cali, e instituciones privadas, como la Iglesia Católica, que lideró la campaña de desarme voluntario en Bogotá D.C. De lo anterior, se concluye que, en el campo de los valores del núcleo profundo, las coaliciones promotoras de la restricción local creían que, si bien el Estado no tenía la posibilidad de garantizar plenamente la seguridad en las zonas urbanas, era viable maximizar las capacidades estatales a través de un enfoque epidemiológico, que recurriera a estadísticas, y de unas alianzas con privados.

Uno de los participantes señaló que, contrario a lo que se creía, el problema de las muertes por armas de fuego no requería como única respuesta una presencia mayor del Estado:

Hicimos una de estas epidemiologías. La gran contribución de nosotros en el año 92' es decir que la violencia, los homicidios, no tienen una causa única. En ese momento se pensaba que siempre era más policía lo que se necesitaba para controlar la violencia [...] Y resulta que había otros factores, además de la disponibilidad de armas de fuego, consumo de alcohol, factores culturales, desigualdad y pobreza, crimen organizado.

Posteriormente, se puede hablar de una coalición promotora de la restricción a nivel nacional e incluyendo las zonas rurales, que, de acuerdo con lo planteado por Weible (2007), logró posicionar un sistema de valores gracias a un choque externo al subsistema. A mediados de 2015, el Gobierno nacional se encontraba en medio de unas negociaciones de paz con la guerrilla más antigua del continente (FARC-EP). De ese contexto, emergieron creencias en torno a la paz y la reconciliación, que se posicionaron en el debate y permitieron que la postura a favor de la restricción al porte de armas fuera acogida por más actores interesados.

Según uno de los entrevistados, el decreto de 2016 está relacionado con el Acuerdo de Paz:

Al final, pues salió este decreto del año 2016 que, que, al principio, fue muy discutido incluso dentro del gobierno, pero, que, posteriormente, yo creo que el país ya se fue acostumbrando a esta política. Yo creo que es una decisión política y socialmente aceptada. Incluso, ahora que en diciembre se intentó hacer algunos ajustes y modificaciones, fue muy interesante ver la reacción de la opinión pública y de la gente ante un tema que, que debo reconocer que tampoco era un cambio drástico y sustancial, pero es una buena demostración de cómo ha

calado en la población, y obviamente tiene mucho que ver con el Acuerdo de Paz también [...] Obviamente, tiene mucho, al final, tiene mucho que ver con el Acuerdo de Paz, es decir, con un lenguaje de paz, de reconciliación, que nos falta mucho todavía por madurar.

En resumen, los sistemas de valores en torno al debate sobre el porte de armas en Colombia han sido dos, tanto en el plano local como en el nacional. La primera postura es la de permitir el porte de armas, manteniendo las reglas existentes sobre permisos especiales que concede el Ejército Nacional para que los civiles puedan ejercer la tenencia y el porte. En contraste, la segunda postura sostiene que el Estado debería restringir la posibilidad de portar armas, de forma definitiva. Respecto a sus *deep core beliefs*, el punto de partida de ambas coaliciones es la capacidad limitada que tiene el Estado para garantizar la defensa y la seguridad. Como se ve en la Tabla 3, hay otras creencias planteadas por los entrevistados frente al tema.

Tabla 3. *Deep core beliefs* en el subsistema de control de armas en Colombia

Zona	Desregularización	Restricción
<i>Urbana</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado tiene una capacidad limitada de garantizar la seguridad y la defensa. - El buen funcionamiento del mercado se da gracias a la defensa de quienes participan en sus transacciones. - El aparato militar debe controlar la industria armamentista y concentrar el poder que sea necesario. - Los colombianos son genéticamente violentos y están permeados por una cultura de la ilegalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado debe intervenir sobre indicadores de seguridad y salud pública como parte de sus funciones. - Se deben desarrollar alianzas entre actores públicos y privados para sacar adelante las políticas públicas. - El Estado cumple una función pedagógica frente a los comportamientos de sus ciudadanos.
<i>Rural</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado tiene una capacidad limitada de garantizar la seguridad y la defensa. - No hay confianza entre el Estado y la sociedad civil, lo que justifica los enfrentamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado debe perseguir fines como la paz y la reconciliación en todo su territorio, a través de las políticas que sean necesarias (incluso, las restricciones).

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas

5.2.2. Valores del núcleo de política:

Los valores y las creencias del núcleo de política tienen que ver con las concepciones sobre el problema y las soluciones predilectas de la política pública. Estos valores son los que están más relacionados con la formación de las coaliciones. En el caso de los subsistemas del control de armas en Colombia, tanto del nivel local como del nacional, las teorías sobre cómo resolver el problema, utilizando el lenguaje de Lakatos, varían entre las coaliciones. De una parte, la coalición promotora de la desregularización está a favor de que el procedimiento de expedición de permisos de porte de armarse esté en cabeza del Ejército Nacional y, en específico, de los comités presentes en las brigadas militares en cada ciudad o municipio.

Adicionalmente, otro de los valores del núcleo de política de esta coalición es la posición que defiende la autodefensa como un mecanismo legítimo para alcanzar la protección de los ciudadanos. Bajo esta creencia, se sostiene que los conceptos de porte y tenencia están bien

delimitados en la ley para que los ciudadanos los puedan aplicar y, en adición, cumplen con el objetivo de tener un control mínimo sobre las armas que hay en todo el país. Al respecto, uno de los participantes señaló frente a la legítima defensa que defiende la coalición que:

Pues la barrera lógica también que hay en estos casos, de que como en una sociedad con tantos actores criminales nosotros íbamos a dejar desarmada a la población civil, que la gente no podía defenderse especialmente en esas regiones donde actuaban esos grupos y etcétera, etcétera, etcétera, entonces, que es un argumento válido, ahí viene toda la discusión política y filosófica sobre la protección de la vida y como es la mejor manera de hacerlo.

Del mismo modo, entre los *policy core beliefs* de esta coalición, se encuentra la confianza sobre el inventario de las armas que administra Indumil y que incluye una trazabilidad completa de cada una de las que ingresan de manera legal al país. Para este sistema de valores, dicho control hace que el porte de armas sea una actividad segura. De acuerdo con uno de los entrevistados, que proviene de esta industria, las armas estén totalmente identificadas:

O sea, se dispara una pistola y sabemos el serial, sabemos exactamente por pruebas balísticas cuál es la pistola, quien la compró, está el historial, o sea uno se mete a la base de datos del computador y le dice todo, ahí está [...] la compró tal, se la vendió a “Fulanito”, se la cedió a “Fulanito”, la entregó aquí...

En línea con lo anterior, otro elemento de esta categoría es la creencia de que el porte bajo un enfoque de desregularización contribuiría a enfrentar el mercado ilegal. Es decir, se sostiene que la posibilidad de portar armas, sin restricciones adicionales a la solicitud que se hace ante el Ejército Nacional, evitaría que los ciudadanos que requieren ejercer el derecho a la legítima defensa lo hagan con armas de contrabando. Según los participantes, esta perspectiva considera que el prohibicionismo nunca será una alternativa al problema. De todos modos, este valor del núcleo de política dialoga con el valor del núcleo profundo que considera que la seguridad es un asunto repartido entre el Estado y los individuos.

En palabras de uno de los entrevistados, los ciudadanos no tendrían por qué acudir al mercado de contrabando con el propósito de adquirir un arma, si existe la posibilidad de que este recurra al porte de armas bajo los requisitos que están establecidos en la normativa actual:

[...] es que, digamos, una persona, como tú la describes, una persona sin antecedentes, una persona honesta, de bien, que tenga su casa, o de pronto tenga su finca, o algo [...] esa persona yo no creo que deba acudir al mercado negro para acceder a las armas.

Otro de los valores de este primer grupo de actores interesados, o *stakeholders* que apoyan la desregularización, tiene que ver con la posibilidad de que los ciudadanos se organicen en forma privada para garantizar la seguridad. Bajo esta creencia, el control de armas no debería ser restrictivo si los individuos alcanzan formas de organización en las que se utilice las armas de manera responsable. Uno de los entrevistados planteó lo siguiente frente a este punto:

Pero, también nuestro temor, de quienes nos opusimos, fue, que, por un lado, el uso de armas está asociado a una visión privada de la seguridad. ¿Cierto? En donde la idea es permitir que distintos sectores gremiales, personas en sus distintas propiedades, en fincas, puedan autogestionar mecanismos de seguridad para protegerse de lo que ven como nuevas amenazas, a través de formas de organización específicas.

En contraposición, el sistema de valores de la restricción o de la coalición promotora de una política de control de armas más restrictiva propone como alternativa de política que los alcaldes, en el plano local, y el presidente, en el nacional, establezcan la restricción al porte de armas de forma definitiva. Los valores del núcleo de política se refieren al “cómo” de la implementación de políticas públicas. En esa medida, este sistema de valores apunta a que el mecanismo de intervención del Estado sobre el mercado de las armas legales sea la suspensión de los permisos de porte que el Ejército Nacional suele entregar a los civiles.

El “cómo” de la política pública también está asociado a una creencia en la epidemiología y el uso de evidencia en la formulación e implementación. Según los participantes, la decisión de los gobiernos locales de identificar, en ciudades como Bogotá D.C., Cali y Medellín, cuáles son los períodos críticos en materia de homicidios y hurtos contribuyó a definir cómo sería implementada la restricción. Una vez se construían las estadísticas de las muertes por armas de fuego en esos períodos, los gobiernos locales comparaban los resultados con los obtenidos en el pasado cuando no existía la restricción. El enfoque epidemiológico o técnico en el control de las armas es parte del sistema de valores de la restricción del porte de armas.

Esta coalición confía más en el rol del Estado frente al monopolio del uso de las armas, por lo cual defiende otra creencia asociada a que la protección brindada a los líderes políticos y sociales debe estar concentrada en una entidad. Visto lo anterior, la solución predilecta frente al riesgo que tienen algunos ciudadanos de recibir un atentado es la de concentrar el uso de las armas en instituciones específicas, que velen por la protección de estos. Por ejemplo, la

Unidad Nacional de Protección (UNP), que concentra recursos humanos y financieros con el objetivo de escoltar y proteger a figuras políticas y sociales cuya integridad corre riesgo, es un ejemplo de la institucionalidad del Estado volcada hacia el control de las armas de fuego.

De acuerdo con uno de los entrevistados, el país ha consolidado la UNP con ese objetivo:

De todas maneras, yo creo que pocos países del mundo, no conozco, ustedes seguramente conocerán más en esos estudios comparados, tienen un esquema y tienen una institucionalidad como la que tenemos aquí de la Unidad Nacional de Protección [...] aquí en Colombia somos muy dados a auto flagelarnos y a que todo es malo, pero, resulta que un esquema de esos en donde un Estado hace un esfuerzo financiero, humano, político para defender la vida, la de sus líderes sociales, es difícil de conseguir en el mundo. La tarea de esa unidad es precisamente proteger esos líderes sociales, hoy el presupuesto de la Unidad Nacional de Protección es bueno, esa tendencia la invertimos nosotros. Cuando llegamos, el cincuenta por ciento del presupuesto nacional, perdón, del presupuesto de la unidad, se destinaba a proteger a gente como nosotros que estábamos en las grandes ciudades, a exfuncionarios, a dirigentes públicos y, en otro cincuenta por ciento, a los líderes sociales. Llegamos hoy en día a más del ochenta por ciento del presupuesto de la UNP está dedicado a la protección de líderes sociales y menos del veinte por ciento a la protección de dirigentes políticos en los centros urbanos.

Otra creencia sobre cómo manejar la restricción al porte de armas está relacionada con la confianza en las fuerzas militares. Se considera que en un escenario en el que estas últimas alcanzan un grado de profesionalización mayor y el discurso sobre los derechos humanos ha madurado, no es necesario que los ciudadanos recurran al porte de armas. Es decir, las fuerzas militares cumplirían sus funciones respetando los derechos de los civiles. De acuerdo con uno de los participantes, en el contexto del Acuerdo de Paz, se empezó a asumir esta posición:

En un ambiente, cuando la gente empieza a hablar más de paz, de reconciliación, de protección de la vida, y menos de guerra contra el terrorismo, de amenaza, de autodefensa, de esto, pues obviamente el contexto cambia y facilita la adopción y obviamente, hay que reconocerlo, facilita la adopción de las medidas también, la profesionalización de las fuerzas militares, el mejoramiento en los estándares de derechos humanos de las fuerzas militares, el mayor involucramiento de las fuerzas militares con la población civil en las regiones de conflicto y también de la policía general en los principales centros urbanos del país, ¿No? ¿Por qué habría de estar armada la población civil?

Una creencia más de los valores del núcleo de política para la coalición promotora de la restricción es la que respalda las actividades de coordinación. Así pues, una delimitación clara de las funciones y los ámbitos en los que actúa cada autoridad, así como el trabajo

conjunto en distintos escenarios, haría eficiente el control de las armas por parte del Estado, por lo cual ningún civil debería estar armado. De acuerdo con uno de los participantes:

Yo creo que, que la clave para el éxito de la decisión es la combinación de autoridades nacionales con locales y territoriales. Digamos que, en muchos países, esa coordinación no existe, hay policías federales, hablemos de México y Brasil, donde es difícil coordinar esas políticas. A nosotros nos parece aquí como lo más natural [...] bueno, antes de la violencia liberal-conservadora había algo de eso, después de eso ya el país cambió en esa materia y entonces hay una sola autoridad de policía, del ejército, hay un gran respeto de los alcaldes y gobernadores por las autoridades nacionales a pesar de que constitucionalmente ellos tienen atribución, pero de alguna manera ese tema se ha centralizado en la autoridad nacional y eso ayuda mucho a la sectorización, la coordinación y el diálogo con las autoridades territoriales.

El otro “cómo”, en el marco de los valores y las creencias del núcleo de política, señala que la actividad política tiene que estar totalmente separada del uso de las armas. En otras palabras, el ejercicio de la política no debería utilizarlas como uno de sus medios para alcanzar el poder. Esta creencia indicaría que solo los mecanismos democráticos son válidos para lograr ese objetivo. Según uno de los entrevistados, este fue uno de los mantras del Acuerdo de Paz, que supuso que la guerrilla de las FARC-EP dejara atrás la justificación del uso de las armas con el objetivo de alcanzar una posición política determinada:

Uno de los puntos para mí más bonitos del Acuerdo, además por lo significativo que una guerrilla como las FARC estuviera dispuesto a firmar ese punto, es en el punto 3.4 del Acuerdo. El compromiso de las FARC que además es claro en las visitas que hemos hecho, incluso yo lo he posteado, lo pueden ver por ahí, declaraciones de los propios excombatientes de las FARC repitiendo lo que dice el Acuerdo y es que la manera de garantizar la no repetición es que el monopolio de las armas este en cabeza del Estado, eso para un grupo autodenominado rebelde, que defendió el derecho a la rebelión en contra de un Estado, es un gran avance. Y que, por lo tanto, defendía el derecho a armarse en contra de un Estado pues es gigante porque es el reconocimiento de que la vía no podía ser la vía armada.

Para concluir, si se aterrizan más las coaliciones y sus sistemas de valores en torno a la desregularización y la restricción, se encuentran los valores del núcleo de política. Estos son los definatorios en la formación de coaliciones, ya que constituyen las concepciones del problema y las alternativas de solución. En este caso, los promotores de la desregularización optan por valores que apelan al mantenimiento del statu quo, o sea, de los permisos otorgados por el Ejército Nacional; a la confianza en el inventario de las armas de Indumil como un mecanismo más que suficiente de control de armas; a que el uso de las armas bajo el esquema

de permisos especiales permite enfrentar el contrabando; y a la posibilidad de que los ciudadanos adopten formas de organización en las que se usen armas de forma responsable.

En contraste, la coalición promotora de la restricción y su sistema de valores guardan relación con creencias como la que señala que se debe alterar el statu quo y otorgar a los gobiernos locales y nacional la facultad de suspender los permisos de manera permanente; la que defiende el uso de estadísticas y ciencias como la epidemiología para mostrar los resultados favorables de la restricción; la que propugna por entidades e instituciones que concentren las funciones de garantizar la seguridad y monopolizar las armas, como la UNP; la que sostiene que la profesionalización de las fuerzas armadas y el discurso de derechos humanos hacen inviable el uso de armas sin restricción; la que argumenta que la coordinación y delimitación de funciones entre las entidades del Estado evita que los ciudadanos se organicen y se armen; y, por último, la que apela al discurso de separación entre actividad política y uso de armas.

5.2.3. Valores secundarios:

Este último conjunto de valores recoge los asuntos más administrativos y presupuestales de las coaliciones. En las entrevistas, los participantes no profundizaron en los procedimientos formales que se defienden desde las posturas de la desregularización y la restricción, pero se lograron identificar unos pocos que se presentan en esta subsección. Por una parte, la coalición que está a favor de la desregularización considera que los controles que se llevan a cabo con anterioridad a la asignación de un permiso de porte de armas son eficientes. Este proceso cubriría, según los defensores del porte, las dimensiones del riesgo que puede tener un civil con un arma bajo su poder. Uno de los participantes detalló cómo es el proceso:

La persona que finalmente decide pues comprar un arma debe seguir este proceso, que es complejo [...] tiene, por ejemplo, exámenes médicos, exámenes de vista, oídos, motricidad, es como un examen de conducción más o menos, todo eso lo hacen como un requisito previo, y, después, los antecedentes penales, antecedentes disciplinarios, y después pasa a un comité, que dice “oiga sí, este señor, digamos, por sus condiciones de trabajo, amenazas, amerita que se le venda un arma, o le dicen no”.

El sistema de valores de la coalición a favor de la restricción tiene, por su parte, la creencia de que uno de los instrumentos más eficientes en el control de las armas es la reglamentación administrativa que expide el Ministerio de Defensa frente a la política. Los participantes

coinciden en que estos procedimientos, que son poco conocidos, contribuyen a ampliar aún más el alcance de la restricción, incluyendo requisitos adicionales para permisos especiales. Según uno de los entrevistados, el gobierno anterior puso este instrumento sobre la mesa:

[...] en el debate público, yo diría varios congresistas de mi partido y otros, hicimos como, más que *lobby*, un énfasis público en la importancia de mantener la restricción que venía dándose y que se venía prorrogando anualmente [...] la decisión finalmente del presidente es prorrogar la restricción, dándole de alguna manera la posibilidad al Ministerio de Defensa de hacer una reglamentación especial y eso es muy positivo para el control.

El fortalecimiento de la policía rural sería otra de las creencias de la coalición que sirve como justificación para restringir el porte de armas en las zonas en las que ha habido una ausencia estatal. En ese sentido, estos instrumentos, que podrían ser reforzados a través de un mayor presupuesto, harían innecesario que los civiles se armen para defender sus propiedades en la ruralidad, tal como se ha justificado desde la otra coalición. Uno de los participantes sostuvo:

Debemos tener una capacidad de control territorial, que no ha sido el tipo de política de seguridad que hemos tenido porque Colombia se súper especializó en una lucha contra insurgente, pensada en términos de afectar a un enemigo que era una parte en el conflicto armado, a través de operaciones militares ofensivas de bombardero, etcétera, pero no hemos tenido una capacidad de control del territorio y mucho menos de fortalecimiento de la capacidad de nuestra policía rural, eso, entonces, digamos mi contraargumento sería que estoy de acuerdo en el diagnóstico en la ruralidad, pero la solución no es armar civiles. La solución es llevar capacidad de Estado, policía rural, fortalecimiento de la administración de justicia.

A modo de resumen, los valores secundarios son los que tienen una menor trascendencia en el discurso de cada una de las coaliciones. Estos constituyen asuntos mucho más operativos de la implementación de la política pública. El trámite mediante el cual se otorga el permiso de porte de armas por parte del Ejército es considerado como un procedimiento eficiente por parte de los defensores de la desregularización. La coalición de los actores interesados en la restricción resalta como positivos la reglamentación administrativa que hace el Ministerio de Defensa y los incrementos en presupuesto sobre entidades como la Policía Rural.

5.3. El rol de la información científica y del aprendizaje acumulado

En definitiva, el aprendizaje acumulado contribuyó al cambio en la política pública del uso de armas en Colombia. Las experiencias de ciudades como Bogotá y Cali permitieron, según los participantes del nivel local, que se acumulara aprendizaje en torno a la medida de la restricción al porte de armas. El enfoque de corte epidemiológico de Cali, por ejemplo, se basó en el uso de indicadores como la tasa de homicidios en un período de tiempo dado y, de esta forma, se determinaron cuáles eran los momentos en los que se producían picos de muertes por armas de fuego. Lo anterior, ayudó a encontrar que estos tenían lugar durante las fechas especiales y así fue como se decidió implementar la política de restricción al porte.

En palabras de uno de los participantes, la política de restricción definitiva de 2016 generó dudas en algunos gobernantes locales, que fueron convencidos mediante la evidencia:

[E]so permitió que los alcaldes y gobernadores que pudieran tener alguna duda sobre el efecto práctico de la medida, al ver lo de Bogotá, al ver lo de Medellín, o sea la gradualidad en los resultados, permitió ir afianzando la política entre ellos.

De acuerdo con uno de los entrevistados, la decisión en Cali tiene un componente técnico que apela a las causas del problema de violencia hasta llegar al uso de armas de fuego:

Entonces arranca siempre por definir el problema, para mi este es el problema fundamental en el año 92': Cali es muy violenta y definimos ¿qué es violenta? [...] entonces dijimos que se define por los homicidios, ¿qué es un homicidio? [...] entonces usamos la Organización Mundial de la Salud: es la muerte causada intencionalmente por un método físico [...] cuando hicimos esa definición y dijimos homicidio ¿qué es eso? Entonces fuimos y después buscamos los factores de riesgo, uso de la fuerza con la intención de causar daño, solo eso, eso es homicidio, excluye la psicológica, la sexual, todas esas cosas que son tan importantes o más, la económica, la política, son violencias, al fin y al cabo, pero esas no eran las que producen homicidios. Se trata de la violencia ocasionada por el uso de armas de fuego.

En esa misma línea, la decisión de Cali tiene un componente de análisis desde el campo de la salud pública, que uno de los entrevistados presenta al referirse al problema del consumo de alcohol en combinación con el uso de las armas de fuego los fines de semana:

[E]ntonces descubrimos que morían dos terceras partes los sábados y domingos, y era muy extraño porque nosotros teníamos la hipótesis que estaban relacionados con la droga, con los carteles, ya que era el pico del Cartel de Cali en el año 93'. Entonces la hipótesis que teníamos era que eso tenía que ver algo con el narcotráfico. Pero cuando vimos que morían dos terceras partes viernes y sábado, el reflejo de salud pública siempre es el alcohol. Cualquier cosa que se presente en fin de semana siempre es alcohol [...] Y entonces empezamos a mirar estos dos factores de riesgo: disponibilidad de armas de fuego y alcohol.

Por otra parte, los datos sobre homicidios en el nivel nacional contribuyeron también a la decisión de la política y ha sido una de las motivaciones detrás de los decretos de renovación. La evidencia y el aprendizaje acumulado refuerzan la necesidad de implementar la restricción. De acuerdo con uno de los entrevistados, no debería haber preocupación frente a la política, en el campo de la evidencia, ya que hay un reconocimiento de sus aportes:

Hay gente que lo considera, hay gente preocupada por eso y yo vuelvo a mi ejemplo, a mi tesis central. No creo que un gobierno eche para atrás una política que ha mostrado resultados positivos, no tendría razón para hacerlo más a allá de la ideología. Hay gente preocupada porque ideológicamente considera que este gobierno puede tener tentaciones, o sectores del partido de gobierno, de plantear eso, pero vuelvo y digo, como no es un tema prioritario en la agenda política de ellos, y como la política pública en esa materia ha mostrado efectos positivos, yo no, yo la verdad no tendría una preocupación mayor. Se prendieron un poco las alarmas con este decreto de diciembre, a mí me dejaron tranquilo las explicaciones del gobierno, sin embargo, hubiera preferido simplemente una prórroga del decreto sin que se pusieran a inventar nada.

Se puede afirmar que, tal como lo señala la literatura, los actores interesados o *stakeholders*, que son agregados en coaliciones bajo el ACF, aprovechan los períodos de formulación e implementación de la política pública para especializarse en el problema. Este es un hecho para el caso de la política de control de armas en Colombia, en donde la coalición promotora de la restricción, en especial, ha acumulado evidencia alrededor de la reducción en tasas de homicidio y otros indicadores, como consecuencia de la decisión. Aunque la coalición promotora de la desregularización no ha exhibido cifras hasta ahora, los actores interesados han ido señalado el problema creciente de la inseguridad y no se descarta que recurran a los datos como una demostración de que también han acumulado aprendizajes con el tiempo.

6. Conclusiones

La política pública de restricción al porte de armas en Colombia es un avance en el marco de las discusiones sobre la seguridad en América Latina, una región caracterizada por las altas tasas de homicidios. En la actualidad, existe evidencia documentada de los resultados positivos que trajo la restricción permanente al porte de armas, primero, en las ciudades, y luego, en todo el país, sobre los indicadores asociados a la criminalidad y violencia. Hoy en

día, los permisos del porte, que se refiere a llevar un arma consigo, están suspendidos por un período de un año y la tenencia, que es la posibilidad de guardar el arma en un lugar, está condicionada al cumplimiento de una lista de requisitos que verifican las fuerzas militares.

Sin embargo, la política de control de armas había estado caracterizada, históricamente, por una tensión entre las posiciones de la desregularización y de la restricción. Hasta bien entrada la década de los noventa, la coalición que estaba imbuida en un sistema de valores partidario del uso de armas compartido entre el Estado y los civiles, como respuesta a la poca presencia de las instituciones en la ruralidad y la inseguridad en las ciudades, fungía como dominante. Es a partir de lo anterior, que surge la pregunta por el cambio en la política pública hacia un enfoque de restricción del uso de las armas, que emergió en algunas ciudades principales en las que se ensayó la fórmula de suspender los permisos de porte de armas por parte de civiles.

El caso colombiano es particular porque tuvo una coalición del orden local que impuso su sistema de valores en las ciudades y los municipios, con el objetivo de llevar la restricción más tarde hasta el nivel nacional. Esto contraría las visiones bajo las que se sostiene que la regulación del uso de las armas es más eficiente en los planos nacional o federal. Bajo el ACF, se lograron identificar los valores del núcleo profundo, los valores del núcleo de política y los valores secundarios que dieron sustrato a la coalición. El punto de partida de los primeros fue el rol del Estado y sus limitaciones para intervenir en la seguridad y defensa. Los gobiernos locales, que lideraron la coalición promotora de la restricción, recurrieron a la evidencia para darle mayor efectividad a estas intervenciones, destacando que el Estado puede lograr resultados desde un enfoque de salud pública y concretando alianzas con otros.

En lo relativo a los valores del núcleo de política, que se refieren al “cómo”, la coalición promotora de la restricción defendió creencias en torno, principalmente, a la importancia de la institucionalidad en el uso de las armas, la profesionalización de las fuerzas militares y la separación de la política de las armas. Por último, los valores secundarios fueron reglas administrativas y procedimientos formales menores, como la defensa del decreto reglamentario que expide el Ministerio de Defensa. El uso de la información científica y la acumulación de aprendizaje con el paso del tiempo fue transversal a todo este proceso.

La confrontación entre los sistemas de valores y creencias de las coaliciones a favor y en contra de la restricción al porte de armas da cuenta de un problema o dilema al que se enfrentan los tomadores de decisión locales y nacionales en el plano de las políticas públicas. Este corresponde a la incertidumbre frente a la permanencia de una decisión de política en el tiempo, en especial, cuando los actores interesados o *stakeholders* anclan sus argumentos en el marco del debate sobre el problema público a valores que son irrefutables para ellos, como los *deep core beliefs* (valores del núcleo profundo). En esa medida, unos u otros actores están dispuestos, en cualquier momento, a imponer su sistema de valores y su política predilecta.

Sin embargo, los valores del núcleo de política (*policy core beliefs*), o las teorías sobre “cómo” resolver el problema, abren un campo más nutrido para el cambio de política y su permanencia en el tiempo. La experiencia de Colombia en cuanto a la restricción al porte de armas, que es una decisión a la que se enfrentan unos opositores, refleja la importancia de la información científica y el aprendizaje acumulado para que una coalición alcance el cambio de política pública. Las ciudades y los municipios implementaron la medida desde hace treinta años, recurriendo a un enfoque epidemiológico que se puede considerar como un valor del núcleo de política, y la reducción de las estadísticas sobre las tasas de homicidio han sido un argumento contundente a favor de la política, que fue llevado después al plano nacional.

En ese sentido, otras teorías sobre cómo resolver el problema del control de armas, tales como la consolidación de entidades estatales encargadas de la protección en lugares donde el Estado ha sido históricamente ausente o la separación del uso de las armas de la actividad política, han sido otros valores a los que la coalición promotora de la restricción del porte de armas ha llegado gracias a la acumulación de aprendizaje. Este es el nivel que cualquier tomador de decisión debe revisar y analizar para comprender los debates de política pública a los que se enfrenta, y las posibilidades que existen de que haya un cambio de política.

5.1. Recomendaciones de política

- Apoyar, incentivar y promover los espacios de construcción de indicadores de seguridad, en los que se producen documentos técnicos sobre el problema del uso de las armas y, en general, información científica. En el ámbito público, las secretarías de seguridad locales se han convertido en una instancia reconocida por los actores

interesados o *stakeholders* como una entidad que produce datos confiables en cuanto a las tasas de homicidio y criminalidad. En el privado, algunos centros de investigación y los observatorios de seguridad de las universidades nacionales y locales cumplen este rol y desarrollan programas complementarios a la restricción.

- Aproximarse al problema del contrabando de armas a partir de los inventarios existentes sobre aquellas que son legales. Contrastar los datos de Indumil con los que cuentan las administraciones locales y rastrear patrones en el uso de armas ilegales o artesanales para cometer crímenes en la jurisdicción de las ciudades y los municipios.
- Delimitar los problemas públicos a partir de un alcance geográfico y uno sustantivo, con el objetivo de hacer más fácil su comprensión y la toma de decisiones de política.
- Agregar a los actores interesados o *stakeholders* en unas coaliciones que responden a la defensa de valores específicos y que están en desacuerdo o son contrarios entre ellos mismos, con el propósito de poder indagar sobre sus valores y creencias.
- Identificar los valores específicos con un término puntual (desregularización, liberalización, restricción, etc.) para facilitar el entendimiento de su postura, y organizarlos en una estructura conformada por los valores más abstractos, las teorías sobre cómo resolver el problema y los asuntos administrativos o presupuestales.
- Documentar los hechos que pueden ser considerados como “choques externos” al problema, en la medida en que pueden ocasionar cambios en los sistemas de valores y, como consecuencia, en la política pública que impera hasta ese momento.

Referencias

- Acevedo-Gómez, D., & Macías-Tolosa, A. (2019). Los Sistemas de Creencias en la política de drogas en Colombia 2000-2015. Un análisis desde el Marco de Coaliciones Promotoras. *Estudios de Derecho*, 76(167), 11-40.
- Aguirre, K., Becerra, O., Mesa, S., & Restrepo, J. A. (2005). Assessing the Effect of Policy Interventions on Small Arms Demand in Bogotá, Colombia. Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), Bogotá. Geneva: Small Arms Survey, 29.
- Aguirre, K., & Restrepo, J. A. (2010). El control de armas como estrategia de reducción de la violencia en Colombia: pertinencia, estado y desafíos. *Revista Criminalidad*, 52(1), 265-284.
- Alvarez-Rosete, A., & Hawkins, B. (2018). Advocacy coalitions, contestation, and policy stasis: the 20 year reform process of the Colombian Health System. *Latin American Policy*, 9(1), 27-54.
- Braman, D., & Kahan, D. M. (2006). Overcoming the fear of guns, the fear of gun control, and the fear of cultural politics: Constructing a better gun debate. *Emory LJ*, 55, 569.
- Bushnell, D. (2007). *Colombia: una nación a pesar de sí misma*. Editorial Planeta.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP) (2020). Colombia: un gran mercado de armas sin incentivos para reducirlo. Notas Estratégicas 18. Recuperado desde https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_NE_MercadoArmas_web.pdf
- Carlson, J. (2014). The equalizer? Crime, vulnerability, and gender in pro-gun discourse. *Feminist Criminology*, 9(1), 59-83.
- Castro, M. J., Forero Villarreal, N., Dedios Sanguinetti, M. C., Pugh, J., Breier, L., Noy Robayo, A., Alison Zweig, S., Valencia, M.J. & Vecino Ortiz, A. I. (2019). La restricción permanente al porte de armas en Colombia: un análisis normativo y desde la evidencia de una política pública efectiva para reducir la violencia por armas de fuego en el país.

- Concha-Eastman, A., Espitia, V. E., Espinosa, R., & Guerrero, R. (2002). La epidemiología de los homicidios en Cali, 1993-1998: seis años de un modelo poblacional. *Revista panamericana de salud pública*, 12(4), 230-239.
- Cook, P. J., Cukier, W., & Krause, K. (2009). The illicit firearms trade in North America. *Criminology & Criminal Justice*, 9(3), 265-286.
- De Toscano, G. T. (2009). La entrevista semi-estructurada como técnica de investigación.
- Esposito, L., & Finley, L. L. (2014). Beyond gun control: Examining neoliberalism, pro-gun politics and gun violence in the United States. *Theory in Action*, 7(2).
- Filindra, A., & Kaplan, N. J. (2016). Racial resentment and whites' gun policy preferences in contemporary America. *Political Behavior*, 38(2), 255-275.
- Gius, M. (2018). The effects of state and Federal gun control laws on school shootings. *Applied Economics Letters*, 25(5), 317-320.
- Gómez Lee, M. I. (2012). El Marco de las Coaliciones de Causa -Advocacy Coalition Framework-. *Revista Opera*, 12. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Grillot, S. R. (2011). Global gun control: Examining the consequences of competing international norms. *Global Governance*, 529-555.
- Guerrero-Velasco, R., Muñoz, V. H., Concha-Eastman, A., Pretel-Meneses, Á. J., Gutiérrez-Martínez, M. I., & Santaella-Tenorio, J. (2021). Homicide epidemic in Cali, Colombia: a surveillance system data analysis, 1993–2018. *American journal of public health*, 111(7), 1292-1299.
- Hamilton, D., & Kposowa, A. J. (2015). Firearms and violent death in the United States: Gun ownership, gun control, and mortality rates in 16 states, 2005–2009. *Br J Educ Soc Behav Science*, 7, 84-98.
- Heinmiller, B. T. (2019). An ACF Analysis of Canadian Firearms Policy, 1989-2012.
- Henry, A. D., Ingold, K., Nohrstedt, D., & Weible, C. M. (2014). Policy change in comparative contexts: Applying the advocacy coalition framework outside of Western Europe

and North America. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(4), 299-312.

Hernández Carrera, R. M. (2014). La investigación cualitativa a través de entrevistas: su análisis mediante la teoría fundamentada. *Cuestiones Pedagógicas*, 23, 187-210.

Ingold, K. (2011). Network structures within policy processes: Coalitions, power, and brokerage in Swiss climate policy. *Policy Studies Journal*, 39(3), 435-459.

Ingold, K., & Varone, F. (2012). Treating policy brokers seriously: Evidence from the climate policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 319-346.

Ingold, K., & Fischer, M. (2014). Drivers of collaboration to mitigate climate change: An illustration of Swiss climate policy over 15 years. *Global environmental change*, 24, 88-98.

Isaza, C., Herrera-Kit, P., & Macías-Tolosa, A. (2018). Los métodos cualitativos para las políticas públicas y la administración pública. En *Manual de metodología y análisis de coyuntura*, 415-446.

Jenkins-Smith, H. C. (1988). Analytical debates and policy learning: analysis and change in the federal bureaucracy. *Policy Sciences*, 21(2), 169-211.

Jenkins-Smith, Hank. 1990. *Democratic Politics and Policy Analysis*.

Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). The advocacy coalition framework: An overview of the research program. *Theories of the Policy Process*, 135-171.

Khayatzadeh-Mahani, A., Breton, E., Ruckert, A., & Labonte, R. (2017). Banning shisha smoking in public places in Iran: an advocacy coalition framework perspective on policy process and change. *Health Policy and Planning*, 32(6), 835-846.

Kübler, D. (2001). Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, 8(4), 623-641.

Mack, D. (2011). Implementación del Estatuto de Desarme en Brasil: del papel a la práctica. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (10), 93-105.

- Martínez Sierra, J. M., & Mecinas Montiel, J. M. (2016). Control de armas en el nuevo federalismo americano. *Teoría y Realidad Constitucional*, (38), 603-628.
- Mehalko, L. (2012). This is gun country: The international implications of US gun control policy. *BC Int'l & Comp. L. Rev.*, 35, 297.
- Merry, M. (2016). Making friends and enemies on social media: The case of gun policy organizations. *Online Information Review*.
- Nohrstedt, D., & Weible, C. M. (2010). The logic of policy change after crisis: Proximity and subsystem interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1(2), 1-32.
- Nwalie, M. I. (2019). Advocacy Coalition Framework and Policy Changes in a Third-World Country. *Politics & Policy*, 47(3), 545-568.
- O'Brien, K., Forrest, W., Lynott, D., & Daly, M. (2013). Racism, gun ownership and gun control: Biased attitudes in US whites may influence policy decisions. *PloS one*, 8(10), e77552.
- Ordóñez Valverde, J. (2017). De la pandilla a la banda. Transformaciones de la violencia pandillera en barrios marginales en Cali. *Sociedad y economía*, (32), 107-126.
- Pierce, J. J., Peterson, H. L., Jones, M. D., Garrard, S. P., & Vu, T. (2017). There and back again: A tale of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 45(S1), S13-S46.
- Ritter, A., Hughes, C. E., Lancaster, K., & Hoppe, R. (2018). Using the Advocacy Coalition Framework and Multiple Streams policy theories to examine the role of evidence, research and other types of knowledge in drug policy. *Addiction*, 113(8), 1539-1547.
- Rodríguez, C. (17 de diciembre de 2006). Armas hechizas, un virus que se propaga en Cali. *El País*. Recuperado desde <http://historico.elpais.com.co/paionline/notas/Diciembre172006/armas.html>
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2), 129-168.

- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (Eds.). (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). Policy change over a decade or more. *The nation's health*, 143-174.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European public policy*, 5(1), 98-130.
- Sabatier, P.A., & Jenkins-Smith, H.C. (1999). The advocacy coalition framework: An assesdment. En *Theories of the Policy Process*, 117-166.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En *Theories of the Policy Process*.
- Sampaio, L. (2016). Beliefs, dissents, and policy change: An application of the advocacy coalition framework to the drug policy debate in Brazil. Institut Barcelona D'Estudis Internacionals (IBEI).
- Sanjurjo, D. (2020). *Gun control policies in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sanjurjo, D. (2021). Las políticas de control de armas pequeñas en América Latina. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (30), 73-91.
- Sato, H. (1999). The advocacy coalition framework and the policy process analysis: The case of smoking control in Japan. *Policy Studies Journal*, 27(1), 28-44.
- Smith-Walter, A., Peterson, H. L., Jones, M. D., & Nicole Reynolds Marshall, A. (2016). Gun stories: How evidence shapes firearm policy in the United States. *Politics & Policy*, 44(6), 1053-1088.
- Stroebe, W. (2016). Firearm availability and violent death: The need for a culture change in attitudes toward guns. *Analyses of social issues and public policy*, 16(1), 7-35.
- Stroebe, W., Leander, N. P., & Kruglanski, A. W. (2017). The impact of the Orlando mass shooting on fear of victimization and gun-purchasing intentions: Not what one might expect. *PloS one*, 12(8), e0182408.
- Tirado Mejía, A. (1983). *El Estado y la política en el siglo XIX*. El Áncora Editores.

- Uribe Saldarriaga, J. R. (2021). *Regulación colombiana a lo largo de la historia en materia de armas de fuego para la población civil, evolución de la prohibición* (Tesis de grado, Universidad EAFIT).
- Urrutia, N., Ortega, M., Andrade, G., & Vranckx, A. (2009). *Rastreo de armas: perspectivas sobre control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia*. Fundación Ideas para la Paz (FIP).
- Vecino-Ortiz, A. I., & Guzman-Tordecilla, D. N. (2020). Gun-carrying restrictions and gun-related mortality, Colombia: a difference-in-difference design with fixed effects. *Bulletin of the World Health Organization*, 98(3), 170.
- Villaveces, A., Cummings, P., Espitia, V. E., Koepsell, T. D., McKnight, B., & Kellermann, A. L. (2000). Effect of a ban on carrying firearms on homicide rates in 2 Colombian cities. *Jama*, 283(9), 1205-1209.
- Weible, C. M. (2007). An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis: Understanding the political context of California marine protected area policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 95-117.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2009). Coalitions, science, and belief change: Comparing adversarial and collaborative policy subsystems. *Policy Studies Journal*, 37(2), 195-212.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & DeLeon, P. (2011). A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349-360.
- Weible, C. M., & Jenkins-Smith, H. C. (2016). The advocacy coalition framework: An approach for the comparative analysis of contentious policy issues. En *Contemporary approaches to public policy* (pp. 15-34). Palgrave Macmillan.
- Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). Why advocacy coalitions matter and practical insights about them. *Policy & politics*, 46(2), 325-343.