

Los foros multilaterales en Viena y el control de la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego

*Alicia Buenrostro
y Diego Simancas**

El propósito de la Convención de Palermo es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.¹

Introducción

La lucha contra la delincuencia organizada transnacional siempre ha sido compleja y va más allá de la persecución y el castigo de un acto criminal cometido por una persona o un grupo de personas. El acto criminal en escasas ocasiones ocurre aisladamente. Un robo o un asesinato viene

* Alicia Buenrostro es embajadora de México en Austria y Diego Simancas, primer secretario, encargado de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en la Representación Permanente de México ante los Organismos Internacionales con sede en Viena.

¹ La complejidad del ecosistema en Viena y a nivel multilateral en materia de control de la producción y tráfico ilícito de armas se refleja en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, como se puede constatar en el Preámbulo de su Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones: “*Conscientes* de la urgente necesidad de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, a causa de los efectos perjudiciales de estas actividades para la seguridad de cada Estado y región y del mundo en general, que ponen en peligro el bienestar de los pueblos, su desarrollo económico y social y su derecho a vivir en paz, *Convencidos*, por tanto, de la necesidad de que los Estados adopten todas las medidas apropiadas a tal fin, incluidas medidas de cooperación internacional y de otra índole en los planos regional y mundial”. Asimismo, en el Arreglo de Wassenaar se refleja la manera en que el régimen internacional de control del tráfico de armas se ha ido construyendo y consolidando, a partir de bloques que refuerzan o evolucionan iniciativas precedentes; en sus Elementos iniciales se lee que este arreglo “se estableció con el fin de contribuir a la seguridad y la estabilidad en el ámbito regional e internacional, mediante la promoción de la transparencia y de una mayor responsabilidad en las transferencias de armas convencionales y de productos y tecnologías de doble uso, para evitar una acumulación desestabilizadora de estos objetos.” (Traducción de los autores.)

aparejado, generalmente, a otros delitos como el tráfico ilícito de armas de fuego y, en algunas ocasiones, constituye el preludeo para cometer crímenes de mayor envergadura como el narcotráfico, la trata de personas o el tráfico ilícito de especies, además de conducir a la comisión de nuevos delitos como el lavado de dinero o la corrupción. Por tanto, el combate efectivo a la delincuencia requiere del involucramiento y la adecuada coordinación de las distintas instancias encargadas de la impartición de justicia y la aplicación del Estado de derecho.

Esa complejidad a nivel nacional se ve potenciada a nivel internacional, toda vez que el combate al crimen organizado transnacional requiere del concurso y la coordinación de diversas soberanías nacionales con marcos normativos y jurídicos heterogéneos. En los últimos años, la complejidad para hacer frente de manera efectiva a la delincuencia organizada transnacional ha crecido por factores como una mayor exposición de las personas a otras realidades nacionales, que incluye una mayor facilidad para viajar y establecer relaciones de negocios en otros países, los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones; la universalización y la digitalización de los servicios bancarios y financieros, y el desarrollo acelerado de tecnologías existentes y la aparición de nuevas como la inteligencia artificial, el internet de las cosas, las impresoras 3D, las cadenas de bloques (*blockchain*) o las criptomonedas.

Ésos y otros desarrollos facilitan a las organizaciones criminales el acceso a las armas, incluidas las de gran poder, potenciando su capacidad de fuego, incrementando el daño y la violencia a las personas, las comunidades y el medioambiente, y poniendo a prueba la capacidad de reacción y persuasión de los encargados de hacer cumplir la ley. Este reto resulta particularmente acuciante en los países en desarrollo, puesto que para los Estados implica destinar recursos, que en vez de ser utilizados en favor del desarrollo, sean para el combate a organizaciones criminales cuya capacidad de fuego rebasa con creces los recursos a disposición de las fuerzas del orden, particularmente a nivel comunitario.

Ya en el Prefacio de la edición elaborada en 2004 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), el entonces secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, alertó sobre “los grupos delictivos

no habían perdido el tiempo en sacar partido de la economía mundializada actual y de la tecnología sofisticada que la acompaña. En cambio, nuestros esfuerzos por combatirlos han sido hasta ahora muy fragmentarios y nuestras armas casi obsoletas”.²

Es así que entre las principales tareas que desarrollamos los representantes de México en los foros multilaterales —en este caso en Viena— dedicadas a la prevención y el combate a la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, están la de promover el fortalecimiento de la cooperación internacional y la utilización de los instrumentos con los que cuentan los Estados, además de incorporar la discusión de los nuevos retos y las tendencias en este ámbito.

En Viena tienen su sede dos de los principales mecanismos multilaterales sobre prevención y combate a la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus componentes y municiones: el Grupo de Expertos sobre Armas de Fuego establecido por la Conferencia de las Partes (COP) en la Convención de Palermo para facilitar la plena implementación del Protocolo sobre la materia que complementa la Convención y el Arreglo de Wassenaar.

Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones (Protocolo sobre Armas de Fuego)³

En mayo de 2001, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Protocolo sobre Armas de Fuego. El hecho de que este instrumento fuese finalizado y consecuentemente abierto a firma y entrado en vigor en fechas posteriores a la Convención de Palermo, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar o Aire, y el Protocolo para

² Kofi A. Annan, “Prefacio”, en UNODC, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, Nueva York, ONU, 2004, p. iv.

³ Asamblea General de la ONU, “Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, A/RES/55/255, 8 de junio de 2001, disponible en <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/A-RES%2055-255/55r255s.pdf> (fecha de consulta: 13 de marzo de 2020).

Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, da cuenta de la complejidad de asumir una cuestión en la que las preocupaciones legítimas de seguridad nacional se entremezclan con intereses mercantiles de empresas involucradas en la fabricación y comercialización de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones.

A la fecha, el Protocolo sobre Armas de Fuego cuenta con 118 Partes, incluida la Unión Europea. También lo han firmado 52 Estados, entre ellos, Alemania, Australia, Canadá, China, Reino Unido y Rumania,⁴ algunos de los cuales son países de origen de armas que llegan a México, incluso de manera ilícita.⁵

La finalidad del Protocolo sobre Armas de Fuego es “promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados Partes con el propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones” (artículo 2).

Entre las medidas que contempla el Protocolo sobre Armas de Fuego se encuentran la obligación de los Estados Partes de adoptar medidas legislativas o de otra índole para tipificar la fabricación y el tráfico ilícitos como delito, al igual que la falsificación o la obliteración, la supresión de las marcas de un arma de fuego, además de las tentativas de comisión de ese tipo de delitos y la organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento para la comisión de esos delitos.

También obliga a las Partes a adoptar medidas para impedir que las armas de fuego, sus partes y componentes y municiones que hayan sido objeto de fabricación o tráfico ilícitos caigan en manos de personas no autorizadas, a establecer un sistema de registros, a su marcación; a su desactivación segura, a establecer sistemas de licencias o autorizaciones de exportación e

⁴ La información sobre el estado que guardan las ratificaciones del Protocolo puede ser consultada en UNODC, “The Firearms Protocol”, en <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/the-firearms-protocol.html> (fecha de consulta: 13 de marzo de 2020).

⁵ SRE, “México y países de la Unión Europea inician cooperación en materia de flujo ilícito de armas y seguridad. Comunicado Conjunto Relaciones Exteriores-Seguridad”, comunicado de prensa, Ciudad de México, 9 de diciembre de 2019, en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-paises-de-la-union-europea-inician-cooperacion-en-materia-de-flujo-ilicito-de-armas-y-seguridad> (fecha de consulta: 13 de marzo de 2020).

importación, así como medidas aplicables al tránsito internacional y a adoptar medidas de seguridad y prevención. El Protocolo promueve el intercambio de información y la cooperación en los planos binacional, regional e internacionales, así como con fabricantes, agentes comerciales, importadores, exportadores, corredores y transportistas comerciales, además de la capacitación y asistencia técnica proporcionada por otros Estados o por organizaciones internacionales. Llama igualmente a los Estados Partes a considerar el establecimiento de sistemas de reglamentación de las actividades de las personas dedicadas al corretaje.

Desde las negociaciones orientadas a la elaboración y adopción de la Convención de Palermo y sus tres protocolos, México fue un activo promotor del control internacional del tráfico de armas de fuego.

México firmó el Protocolo 31 de diciembre de 2001 y depositó su instrumento de ratificación el 10 de abril de 2003. Y durante la COP 5 de la Convención de Palermo, celebrada en 2010, México promovió la adopción de la resolución 5/4,⁶ “Fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones”, mediante la cual y entre otras acciones, promovió el establecimiento del Grupo de Expertos sobre Armas de Fuego, con el mandato de:

- Facilitar la implementación del Protocolo sobre armas de fuego mediante el intercambio de experiencias y prácticas entre expertos y funcionarios involucrados en ese ámbito, incluyendo contribuciones para identificar prácticas exitosas, debilidades, brechas y retos, así como cuestiones prioritarias y temas de relevancia en la lucha contra el tráfico de armas de fuego;
- Hacer recomendaciones a la COP sobre cómo los Estados Partes pueden implementar plenamente las disposiciones del Protocolo;
- Ayudar a la Conferencia a brindar orientación a su secretariado sobre las actividades que puede desempeñar, incluyendo el desarrollo

⁶ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, “Resolución 5/4: Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition”, disponible en https://www.unodc.org/documents/organized-crime/COP_5_Resolutions/Resolution_5_4.pdf (fecha de consulta: 13 de marzo de 2020).

de herramientas de asistencia técnica relacionadas con la implementación del Protocolo, y

- Formular recomendaciones a la COP sobre cómo ese Grupo podría coordinarse mejor con los distintos entes internacionales encargados de combatir la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones, en el apoyo y la promoción de la implementación del Protocolo.

Las seis reuniones celebradas por el Grupo de Expertos entre 2012 y 2018 produjeron informes que proveen a los Estados Partes de importantes recomendaciones orientadas a fortalecer el régimen internacional para la prevención y el combate a la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, establecido a partir de la entrada en vigor del Protocolo.

Arreglo de Wassenaar⁷

El acuerdo para establecer el Arreglo de Wassenaar se alcanzó en una reunión de alto nivel celebrada el 19 de diciembre de 1995, en la localidad de Países Bajos con ese nombre, y se anunció con una declaración formulada en el Palacio de la Paz de La Haya. Desde un inicio se determinó establecer la sede de la Secretaría del Arreglo en Viena. Ahí, en abril de 1996, se llevó a cabo su reunión inaugural plenaria.

El Arreglo de Wassenaar contribuye a la estabilidad regional e internacional, promoviendo la transparencia y una mayor responsabilidad en las transferencias de armas convencionales y de productos y tecnologías de uso dual. Estos controles permiten combatir el terrorismo y evitar su desvío a usuarios finales no autorizados.

En el marco del Arreglo y con el objetivo de prevenir transferencias sin autorización, los Estados Participantes aplican controles a la exportación de los materiales incluidos en las listas de productos y tecnología de doble uso y de municiones.

⁷ Para más información sobre el Arreglo de Wassenaar, véase <https://www.wassenaar.org>.

Para facilitar un entendimiento común de los riesgos asociados a las transferencias, los Estados Participantes intercambian información de manera regular, por lo que cada seis meses deben informar acerca de sus transferencias de armas y transferencias/denegaciones de productos y tecnologías de doble uso a destinatarios fuera del Arreglo. Actualmente, los Estados Participantes (Partes) del Arreglo son: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, India, Irlanda, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

La reunión plenaria de 2011 acordó el ingreso de México en el Arreglo, mismo que se formalizó el 20 de enero de 2012 y se basó en el firme y tradicional compromiso de México con la paz y la estabilidad global, y con el desarme y la no proliferación. El resultado positivo de la evaluación realizada en su momento al funcionamiento y la efectividad del sistema nacional de control de exportaciones del Gobierno federal permite, además, que México tenga acceso a tecnologías avanzadas para apuntalar el desarrollo nacional.

Consideraciones finales

La Séptima Reunión del Grupo de Expertos sobre Armas de Fuego originalmente estaba prevista para el 17 y 18 de marzo de 2020.⁸ Cuando se celebre, está previsto como ocurrió con la mayoría de las reuniones anteriores del Grupo, que será presidida por México, como reflejo de su compromiso con ese mecanismo y con el fortalecimiento de la cooperación y el entendimiento de los nuevos retos que la comunidad internacional enfrenta en la materia.

⁸ La reunión fue pospuesta por la crisis sanitaria provocada por la covid-19. Al momento de escribir este artículo, aún no se conocen propuestas de fechas para su reposición.

Por su parte, la participación de México en el Arreglo de Wassenaar seguirá reflejando su convicción en los mecanismos de cooperación internacional para establecer medidas eficaces a fin de evitar la proliferación de armas y sus componentes.

Además de los esfuerzos en esos marcos, México continuará promoviendo que foros y mecanismos con sede en Viena enfocados en otro tipo de delito, como el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico ilícito de flora y fauna, los crímenes cometidos en los sectores pesquero, forestal y minero y corrupción, traten asimismo la relación entre la comisión de esos delitos y la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego.

Entre esos foros se cuenta a la Comisión de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Justicia Penal, la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, el Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, la COP en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Grupos de Expertos sobre Trata de Personas y sobre Tráfico de Migrantes, además del ya mencionado sobre Armas de Fuego, y la COP de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En las reuniones de los foros señalados se continuará promoviendo que la comunidad internacional brinde la atención debida y desarrolle herramientas y mecanismos adecuados para fortalecer la cooperación en materia de prevención y combate a la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones. En 2020 hay varias oportunidades para que este objetivo avance: la celebración del decimocuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, en Kioto, Japón; la vigésima novena Sesión de la Comisión de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal, y la COP 10 de la Convención de Palermo, en donde se aprobará el cuestionario sobre la implementación del Protocolo sobre Armas de Fuego, para el mecanismo de revisión de la implementación de esa convención y los protocolos que la complementan.