

Peras no da el olmo: el tráfico ilícito de armas México-Estados Unidos y la diplomacia consular de México

*Carlos González Gutiérrez
y Mario E. Figueroa Matuz**

Introducción

¿Cómo interrumpir el suministro de armas y municiones? Es una pregunta cuya respuesta pasa por la necesidad de buscar la cooperación y el compromiso de otros países. Se trata de una responsabilidad compartida y este ensayo se enfoca alrededor de esa pregunta desde la perspectiva de la diplomacia consular.

En la primera parte se expone el derecho a las armas tanto en Estados Unidos como en México y al imperativo de reducir la capacidad de fuego de la delincuencia organizada; asimismo se describen algunos de los obstáculos existentes para lograr una mayor colaboración entre ambos países.

En la segunda parte se analizan los alcances y límites de un mayor involucramiento de la red consular mexicana en la atención del problema, así como en el desarrollo de una nueva narrativa.

* Consulado General de México en San Diego: Carlos González es cónsul general y Mario E. Figueroa, cónsul adscrito. Los autores deseamos agradecer el apoyo y la asesoría de Cecilia Farfán, postdoctoral fellow de la Universidad de California en San Diego, y de nuestros colegas Gabriela Patricia Pinzón Sánchez, Natalia Figueroa Lima y Gaspar Orozco Ríos, funcionarios adscritos al Consulado General de México en San Diego.

Primera parte

Vecinos con algún parecido

México y Estados Unidos garantizan el derecho a poseer armas. Sin embargo, han seguido senderos distintos en cuanto al desarrollo y el alcance de este derecho. México tiene una sola tienda para la venta de armas (administrada por el Ejército Mexicano); todas las transacciones deben estar registradas y ciertos tipos de armas y calibres están prohibidos para los particulares. En esencia, el derecho del ciudadano a las armas quiere decir que las puede *poseer en su domicilio* para su defensa y, salvo autorización explícita de la autoridad competente, no puede portarlas.¹

En Estados Unidos, el régimen actual se empieza a dibujar en 2008 cuando la Corte Suprema decidió el caso *District of Columbia v. Heller*.² La Corte consideró dos nociones sobre la Segunda Enmienda:³ la primera

¹ La redacción actual del artículo 10 llegó con una reforma en 1967 y un decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de octubre de 1971. Según se dijo, la intención reformadora en aquellos momentos hacía alusión a que, dadas las circunstancias imperantes del siglo XIX, las autoridades nacionales no estaban en condiciones de garantizar la seguridad de sus habitantes y por ello se había determinado que tanto la portación como posesión sólo podría permitirse en aquellos casos y lugares en los que las autoridades no pudieran otorgarles la protección adecuada. Véase Ernesto Villanueva y Karla Valenzuela, “El derecho a portar armas de fuego”, en *Seguridad, armas de fuego y transparencia. Mito y realidad sobre el derecho de posesión y portación de armas de fuego en México*, México, Jus/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, pp. 29-30. Uno no puede dejar de notar el optimismo, difícil de compartir en estos tiempos, del legislador de finales de los sesenta y principios de los setenta sobre la seguridad de los gobernados.

² El Distrito de Columbia puso en vigor una ley que prohibía la posesión de armas cortas (*hand-guns*), criminalizaba la portación de cualquier arma sin registro y prohibía el registro de armas de fuego cortas y la portación de armas cortas sin una licencia, pero autorizaba al jefe de la policía para expedir licencias anuales; por último, establecía para los residentes que quisieran conservar un arma en casa legalmente, que ésta debía estar descargada, desensamblada o bien, con un seguro de gatillo en el guardamonte. Glenn Harlan Reynolds, “Foreward: The Second Amendment as Ordinary Constitutional Law”, en *Tennessee Law Review*, vol. 81, núm. 3, primavera de 2014, p. 409, disponible en <https://ssrn.com/abstract=2423394>, pp. 410-413 (fecha de consulta: 17 de febrero de 2020).

³ “A Well Regulated Militia Being Necessary to the Security of a Free State, the Right of the People to Keep and Bear Arms Shall not Be Infringed.” “The Bill of Rights (Amendments 1-10)”, en National Center for Constitutional Studies, en <https://nccs.net/blogs/americas-founding-documents/bill-of-rights-amendments-1-10> (fecha de consulta: 11 de febrero de 2020).

estimaba que la enmienda debía entenderse como un derecho colectivo a mantener una milicia y su derecho a las armas, y una segunda en la que se estimaba que se trataba de un derecho individual.⁴ Fue la segunda la que prevaleció determinándose que la ley del Distrito de Columbia resultaba violatoria de este derecho.

En 2010, la Corte determinó en *McDonald v. Chicago* que la legítima defensa establecida en *District of Columbia v. Heller* es un derecho fundamental y que se trata del componente central de la Segunda Enmienda.⁵ Esto llevó a pensar que el derecho individual a la legítima defensa en Estados Unidos tiene una importancia tal que escapa al control regulador del Estado, considerando que la vida e integridad física del ciudadano pertenece sólo a éste.⁶ Una visión individualista que parece contraponerse a una como la mexicana, como veremos a continuación.

En México se estima que la garantía del artículo 10 de la Constitución de poseer armas encuentra fundamento en el derecho a la seguridad y la legítima defensa (situación que se asemeja a la consideración estadounidense), pero sus tribunales han fijado criterios para la posesión y portación de armas que, además de la vida, la integridad y el patrimonio del ciudadano, tutelan a la paz

⁴ G. H. Reynolds, *op. cit.*, p. 413.

⁵ En *McDonald v. Chicago*, se aplicó la doctrina estadounidense de la incorporación, haciendo obligatorio para las entidades federadas el derecho individual reconocido en *District of Columbia v. Heller*. En *McDonald v. Chicago*, los hechos también versan sobre una ley de la ciudad de Chicago que prohibía la posesión de armas, virtualmente para cualquier ciudadano. El argumento de los inconformes se basó en que la ley resultaba violatoria al derecho establecido en la Segunda Enmienda y a que resultaba obligatorio para la entidad federada observar este derecho, toda vez que la Segunda Enmienda era, por incorporación, obligatoria para las entidades federadas en términos de la cláusula del debido proceso de la Decimocuarta Enmienda. Vale la pena mencionar el argumento que utilizó la ciudad de Chicago, que decía que los derechos de la *Bill of Rights* resultaban aplicables a las entidades federadas siempre que éstos fueran atributo indispensable para cualquier sistema jurídico "civilizado", de manera que, si resultaba posible concebir un sistema jurídico civilizado que no reconocía este derecho o garantía, ese derecho no estaba protegido por el debido proceso de la Decimocuarta Enmienda. En esta lógica, el debido proceso no resultaba lesionado, toda vez que existían ejemplos de otros sistemas jurídicos de naciones civilizadas, en las que las restricciones o la prohibición de la posesión de armas de fuego son una realidad. No obstante, la Corte dejó claro que la legítima defensa establecida en *District of Columbia v. Heller* es un derecho fundamental y que se trata del componente central de la Segunda Enmienda.

⁶ G. H. Reynolds, *op. cit.*, p. 416.

y la seguridad públicas. Por ejemplo, tratándose de la posesión de armas en el domicilio⁷ ha establecido que las negociaciones mercantiles no quedan comprendidas dentro del concepto de domicilio para efecto de poseer un arma,⁸ privilegiando un aspecto regulador o de control por parte de la autoridad.⁹

En el caso de Estados Unidos, poseer y portar armas sigue siendo un derecho con tintes de noción individualista,¹⁰ si acaso sujeto a algunas

⁷ Véanse los artículos 15 y 16 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y el artículo 9 de su Reglamento que establecen el concepto de domicilio y justifican el criterio de la Corte.

⁸ “Posesión de armas de fuego. Para efectos del lugar en el que puede ejercerse ese derecho, las negociaciones mercantiles no quedan comprendidas dentro de la acepción ‘domicilio’ a que se refiere el artículo 10 de la Constitución federal”, tesis 1ª CVXIII/2007, número de registro 172171, disponible en *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo XXV, junio de 2007, p. 202. Aunque desde una perspectiva teórica, cabe preguntarse si los establecimientos mercantiles y su contenido no son parte del patrimonio de un individuo y, por ende, susceptibles de ser protegidos por su propietario.

⁹ Un ejemplo en el que se parece privilegiar el aspecto de control por parte de la autoridad y también los bienes jurídicos como la paz y seguridad públicas lo encontramos en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que, al referirse al tipo penal de portación de arma y específicamente a una en mal estado mecánico, afirma que la sola presencia de la persona armada ataca, daña y ofende la tranquilidad y seguridad pública, véase: “Portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea sin el permiso correspondiente. Se configura ese delito aun cuando aquélla se encuentre en mal estado mecánico o le falten alguna o algunas de sus piezas, y por ese motivo no funcione”, tesis 1a./J. 45/2002, número de registro 185688, disponible en *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo XVI, octubre de 2002, p. 142. Otro criterio más, refiriéndose al delito de portación de armas, es la interpretación del verbo *portar* que debe hacerse de una forma amplia para materializar la intención del legislador que originó las reformas al artículo 10 de la Constitución y la ley de la materia, en el sentido de inhibir la portación de armas ante la inseguridad, temor y encono social que genera, máxime que el bien jurídico tutelado es la paz y la seguridad colectivas, véase “Portación de arma de fuego. Se integra ese delito cuando ésta se lleva consigo, en cualquier parte del vehículo y con independencia del número de movimientos que el sujeto activo deba realizar para allegársela”, tesis 1a./J. 195/2005, número de registro 175856, disponible en *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 396.

¹⁰ Conviene ponderar que, a pesar de *District of Columbia v. Heller* y *McDonald v. Chicago*, hay indicios de que la Corte Suprema no emitió un cheque en blanco, sino que sujetó este derecho a ciertas limitantes, como el acceso a individuos con problemas mentales, la prohibición de portar armas en lugares como escuelas o edificios de Gobierno, o que se impongan condiciones para la venta. Para más información sobre esto y litigios relevantes posteriores a las decisiones judiciales citadas: “The Supreme Court & the Second Amendment”, en Giffords Law Center to Prevent Gun Violence, en <https://lawcenter.giffords.org/gun-laws/the-second-amendment/the-supreme-court-the-second-amendment/> (fecha de consulta: 18 de febrero de 2020).

limitaciones de índole estatal, mientras que para México existe el derecho fundamental de poseerlas, únicamente en un domicilio y que sea el que se manifieste a la autoridad. Por lo que hace a la portación, ésta se encuentra fuertemente regulada y en general, el derecho a las armas está limitado, ante todo, por nociones de la tranquilidad y el bienestar colectivos.

El imperativo de reducir el poder de fuego

La otra cara de la moneda del derecho a las armas es el poder disruptivo que éstas tienen respecto a la paz y tranquilidad sociales, sobre todo cuando con ellas se ejerce la violencia que va aparejada al delito.¹¹

El tráfico ilegal de armas constituye una amenaza para la seguridad de ambos países, pero sobre todo para México.¹² Las organizaciones criminales en México han encontrado sus canales de abastecimiento de armas

¹¹ Véase Andrea Cruz, “Nueve momentos de 2019, el año más violento”, *El Universal*, 20 de enero de 2020, en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/nueve-momentos-de-2019-el-ano-mas-violento> (fecha de consulta: 14 de febrero de 2020). Recuérdese la detención y posterior liberación de Ovidio Guzmán en octubre de 2019 y los videos que acompañaron a las noticias con el despliegue de armamento. Véase Patricia Ramos, “México libera al hijo del Chapo tras la balacera: lo que debes saber”, en CNN en Español, 18 de octubre de 2019, en <https://cnnespanol.cnn.com/video/ovidio-guzman-lopez-sinaloa-chapo-guzman-mexico-cartel-militares-amlo-rec-vo/> (fecha de consulta: 14 de febrero de 2020); véase también “Hijo de ‘El Chapo’ Guzmán orquestó las fuertes balaceras que llevaron a la liberación de su hermano en Culiacán”, en RT, 26 de octubre de 2019, en <https://actualidad.rt.com/actualidad/331581-hijo-chapo-guzman-orquesto-balaceras-liberar-hermano-ovidio> (fecha de consulta: 14 de febrero de 2020).

¹² “Many of the same organizations that traffic drugs into the United States are also involved in the outbound flow of illicit drug proceeds and illegal weapons. The smuggling, trafficking, and illegal export of weapons from the United States to Mexico are a threat to the safety and security of both countries and continue to fuel violence along the SWB [Southwest Border] and in the interior of Mexico. Weapons smuggled into Mexico often end up in the hands of TCOs [Transnational Criminal Organizations] or other smuggling organizations, where they can be used against law enforcement officers and civilians. On its shared border with the United States, Mexico continues to experience elevated rates of crime and violence due to the intense competition among Mexican TCOs to dominate these lucrative smuggling corridors.” [...] “[Mexico’s] TCOs require a steady supply of firearms and ammunition to defend their turfs, eliminate rivals, enforce illegal business relationships, challenge law enforcement operations, and control their membership.” Office of National Drug Control Policy, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, mayo de 2016, p. 1 y 9, disponible en <https://www.bsd.org/?view&did=795944> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020).

en Estados Unidos. Por ejemplo, de las armas sobre las que México ha solicitado a Estados Unidos que se rastreen, aproximadamente 70% tiene su origen en la Unión Americana.¹³

La expresión más acabada de los mecanismos de cooperación es el sistema eTrace, a cargo de la Agencia de Control de Bebidas Alcohólicas, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés),¹⁴ mediante el cual se lograron obtener los datos estadísticos sobre el origen de las armas aseguradas en México.¹⁵ No obstante, es evidente que un sistema de cooperación e investigación como eTrace es de carácter reactivo porque las armas han sido aseguradas por alguna corporación mexicana

¹³ Este porcentaje coincide en dos reportes, el primero sobre tráfico de armas de la U.S. Government Accountability Office (GAO) de 2016, que cubre de 2009 a 2014, y refleja que las autoridades mexicanas solicitaron a los estadounidenses el rastreo de 104 850 armas aseguradas en México, de las que el U. S. Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF, por sus siglas en inglés) encontró que 73 684 tuvieron origen en Estados Unidos, 70% de las armas rastreadas. El mismo informe indica que la mayoría de esas armas fueron compradas legalmente en tiendas y ferias de armas del sureste de Estados Unidos para, posteriormente, ser exportadas ilícitamente a México. GAO, *U.S. Efforts to Combat Firearms Trafficking to Mexico Have Improved, but Some Collaboration Challenges Remain*, Washington, D.C., GAO, enero de 2016, p. 8, en <https://www.gao.gov/assets/680/674570.pdf> (fecha de consulta: 14 de febrero de 2020). El segundo informe, esta vez de ATF para 2017 y 2018, refleja que México solicitó a Estados Unidos el rastreo de 15 668 y 16 343 armas, respectivamente. Los resultados indican que 69.3% y 70.4% de las armas fueron fabricadas en Estados Unidos o bien, importadas legalmente a ese país. Véase Office of Strategic Intelligence and Information-ATF, *Mexico. Data Source: Firearms Tracing System, January 1, 2013-December 31, 2018*, Washington, D. C., U.S. Department of Justice-ATF, marzo de 2019, en <https://www.atf.gov/file/135106/download> (fecha de consulta: 8 de abril de 2020).

¹⁴ El ATF parece ser la única organización autorizada en Estados Unidos para realizar un rastreo de armas, nacionales o de manufactura extranjera, para beneficio de investigaciones de corporaciones de procuración de justicia nacionales y extranjeras. Véase ATF, "National Tracing Center", en <https://www.atf.gov/firearms/national-tracing-center> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020).

¹⁵ El rastreo de ATF consiste en hacer un monitoreo sistemático sobre las transacciones a las que ha estado sujeta el arma, siguiendo el camino a partir de la última transacción hasta la primera venta por parte del fabricante o importador. Véase National Tracing Center, *eTrace*, Washington, D. C., ATF (Publication 3312.9), 2009, en <https://www.atf.gov/firearms/docs/guide/national-tracing-center-%E2%80%93-ettrace-%E2%80%93-internet-based-firearms-tracing-and-analysis/download> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2020). También eTrace facilita que las solicitudes de rastreo puedan ser realizadas vía remota, se reciban los resultados del rastreo, almacenaje de datos y búsquedas posteriores, con la intención de facilitar el trabajo de las corporaciones de procuración de justicia.

y, seguramente, fueron utilizadas. Es necesario ir más allá de herramientas reactivas como las que se han utilizado hasta ahora.

Peras no da el olmo

México requiere de cooperación de carácter preventivo, así como privilegiar la posibilidad de compartir inteligencia y desarrollar la cooperación binacional. Requiere también de apoyo internacional para el fortalecimiento de capacidades; más allá de mayor presupuesto para personal y equipo, México necesita recibir apoyo de su vecino del norte para desarrollar medidas de cooperación para combatir de manera preventiva el tráfico ilícito de armas con base en la inteligencia.

El problema radica en que Estados Unidos está organizado para actuar a partir de prioridades distintas. La prioridad estadounidense tiene que ver con problemas asociados con los flujos migratorios, el robo de autos, el narcotráfico y no necesariamente con el tráfico de armas hacia México.

En tiendas y armerías de Estados Unidos, diariamente personas que sirven de prestanombres de otras adquieren armas o partes de armas que se introducen a México como parte de un “contrabando hormiga” mediante el cual transportan las armas desarticuladas a efecto de que puedan volverse a ensamblar en México. Combatir este flujo requiere de un nivel de coordinación entre diferentes dependencias gubernamentales que no existe al interior de cada país ni a nivel bilateral.

Del lado estadounidense, la cultura política libertaria, la normatividad que garantiza el respeto absoluto a la privacidad del comprador de armas o la competencia interburocrática entre diferentes dependencias federales son limitaciones formidables a la posibilidad de ampliar los cauces de la cooperación internacional. Del lado mexicano, los principales obstáculos tienen que ver con la corrupción y la subsecuente falta de confianza respecto a autoridades policíacas mexicanas; la carencia de protocolos de actuación coordinada entre autoridades federales, estatales y locales, y la burocracia excesiva, que impide el flujo de información ágil para desarrollar acciones oportunas de carácter preventivo.

A pesar de la urgencia con la que el Gobierno de México se ve obligado a actuar ante el reto que significa la violencia que genera el crimen

organizado, conviene tener presente que derribar las barreras que hoy impiden una mayor cooperación en materia de tráfico ilícito de armas es una tarea de largo aliento.

Por otro lado, creemos que uno de los principales obstáculos a la cooperación entre ambos países tuvo que ver en parte con la incapacidad de México para plantear con claridad sus demandas. La llegada de un nuevo Gobierno y la coyuntura favorable que para éste representó la cooperación en materia migratoria, crearon condiciones propicias para que México asumiera una posición más enérgica a la hora de demandar una mayor cooperación en la materia, de modo que el combate al tráfico ilícito de armas fue redefinido como un objetivo de la más alta prioridad.¹⁶

Segunda parte

El papel de los cónsules: el valor de la narrativa

El debate en torno a la necesidad de aumentar los mecanismos de control de armas es uno de los más contenciosos en la esfera pública estadounidense. Junto con el aborto y la inmigración indocumentada, la discusión sobre la necesidad de controlar la fácil disponibilidad de armas de gran poder de fuego es uno de los principales campos de batalla que

¹⁶ En palabras del canciller Marcelo Ebrard: “México puso sobre la mesa en esa reunión que el control del tráfico de armas en la frontera, para nosotros tiene el mismo rango de prioridad que para ellos tiene el tema de la migración.” Véase la intervención del canciller Marcelo Ebrard del 12 de septiembre de 2019 en Mario González, “Ebrard: 70% de armas usadas en actos delictivos en México están relacionadas con compras en EE.UU”, en CCN en Español, 12 de septiembre de 2019, en <https://cnnespanol.cnn.com/video/amlo-ebard-trump-llamada-migracion-trafico-armas-estados-unidos-perspectivas-mexico/> (fecha de consulta: 17 de febrero de 2020). En otras intervenciones, el Canciller ha comparado la importancia de combatir el tráfico de armas con el combate a las drogas: “La más alta prioridad de México es el tema de las armas, así como para Estados Unidos lo es el control de la producción y de la introducción en Estados Unidos de diferentes tipos de droga [...] pues para México lo es que haya un esfuerzo efectivo de los Estados Unidos para reducir el tráfico ilícito de armas. Milenio, “Detener tráfico de armas sería la mejor contribución de EU a México: Ebrard”, en YouTube, 25 de octubre de 2019, en <https://youtu.be/M1onLDvx-xc> (fecha de consulta: 7 de abril de 2020).

dividen a los estadounidenses entre liberales y conservadores, demócratas y republicanos, sobre todo a raíz de que en 2004 el Gobierno federal diera por terminada la prohibición de venta de armas de asalto para uso civil (Federal Assault Weapons Ban). El tema está en el centro de la discusión pública estadounidense debido a la frecuencia con la que en ese país ocurren tiroteos públicos indiscriminados. En 2019 hubo más de uno diario, con un total de 417 tiroteos.¹⁷

¿Qué explica que en Estados Unidos tengan lugar con tanta frecuencia los llamados *mass shootings* o asesinatos en masa por parte generalmente de uno o dos sujetos que, utilizando armas de gran poder, disparan de manera indiscriminada contra una multitud o grupo de personas desarmadas?

La defensa a ultranza de la Segunda Enmienda, testimonio cotidiano de una de las “guerras culturales” que polarizan a la sociedad estadounidense en la actualidad, mueve a diferentes grupos a recurrir a explicaciones que no se sustentan en la evidencia empírica. Con frecuencia se dice que la sociedad estadounidense es particularmente violenta; que las personas que padecen problemas de salud mental carecen de tratamientos médicos adecuados; o que al enaltecer o simular la guerra, los videojuegos hacen propicia la acción violenta, irracional e indiscriminada.

Sin embargo, la evidencia empírica señala que, en comparación con otras sociedades industrializadas, la única correlación que se sostiene es la que vincula el número de asesinatos con la disponibilidad de armas en Estados Unidos. En este país reside 4.4% de la población mundial, pero ahí se concentra 42% de todas las armas en el mundo. Por ello, se podría decir que, a mayor número de propietarios de armas, mayor número de asesinatos con arma de fuego. Mientras que en 2013 las muertes ocasionadas por arma de fuego llegaban en Estados Unidos a 21 175 suicidios, 11 208 homicidios y 508 muertes por descarga accidental, en Japón, un país cuya población es una tercera parte de la población estadounidense, las armas de fuego solamente se vieron involucradas en la muerte de 13 personas. Si bien una persona tiene prácticamente la misma probabilidad de ser víctima de un crimen en Nueva York que en Londres,

¹⁷ Gun Violence Archive, “GVA-Six Years Review”, 2020, en <https://www.gunviolencearchive.org/> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2020).

es 54 veces más probable que un neoyorquino muera en el proceso de ser asaltado que un londinense.¹⁸

Tener presente las cifras anteriores es relevante porque ayuda a entender por qué la aportación de México a la discusión de este tema en Estados Unidos es, casi por definición, marginal. Al elevar el nivel de prioridad del tráfico ilícito de armas en el contexto de la relación bilateral, México se inserta como parte de un debate profundamente polémico que en Estados Unidos responde a resortes puramente internos. A diferencia de otros países donde los asesinatos masivos de inocentes han servido de catalizadores para aprobar una legislación más estricta, como sucedió en Australia y Reino Unido,¹⁹ en Estados Unidos estos mismos incidentes no han servido para procesar legislativamente regulaciones más estrictas a nivel federal para la compra de armas de fuego. A pesar del repudio que generan en amplios sectores de la sociedad, los incidentes de asesinatos masivos en todo caso han servido para ratificar o hacer más explícita la voluntad de una mayoría de legisladores estadounidenses de mantener el régimen de desregulación que hoy facilita la posesión y portación de armas en manos de particulares.

Al elevar el nivel de prioridad de este tema en el contexto de las relaciones bilaterales, el objetivo de México no es cuestionar o pronunciarse sobre la pertinencia o legitimidad de la Segunda Enmienda. El objetivo más bien es llamar la atención sobre el impacto transfronterizo que el régimen de desregulación tiene al sur de la frontera y propiciar una colaboración

¹⁸ En 2009, en Nueva York había 33 asesinatos por cada millón de habitantes. En Londres, la cifra correspondiente era 0.7 por cada millón. Max Fisher y Josh Keller, "What Explains U.S. Mass Shootings? International Comparisons Suggest an Answer", *The New York Times*, 7 de noviembre de 2017.

¹⁹ El 28 de abril de 1996 tuvo lugar en Tasmania, Australia, la masacre de Port Arthur, misma que detonó el ánimo público y político para adoptar medidas restrictivas sobre armas. Véase Calla Wahlquist, "It Took One Massacre: How Australia Embraced Gun Control after Port Arthur", *The Guardian*, 14 de marzo de 2016, en <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/15/it-took-one-massacre-how-australia-made-gun-control-happen-after-port-arthur> (fecha de consulta: 19 de marzo de 2020); por su parte, en Reino Unido las masacres de Hungerford y Dunblane en 1987 y 1996, respectivamente, detonaron medidas legislativas más estrictas para el control de las armas. Véase Peter Wilkinson, "Dunblane: How UK School Massacre Led to Tighter Gun Control", en CNN, 30 de enero de 2013, en <https://www.cnn.com/2012/12/17/world/europe/dunblane-lessons/index.html> (fecha de consulta: 19 de febrero de 2020).

más efectiva para frenar el tráfico ilícito de armamento. Así como en Estados Unidos existe suficiente evidencia empírica sobre la correlación entre la disponibilidad de armas y el número de homicidios por arma de fuego, en México el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) ha documentado la existencia de una especie de correlación espejo: mientras que en 2018 la mortalidad por violencia armada llegó a 70% del total, una década antes, cuando recién había ocurrido la prohibición a la venta de armas de asalto a particulares, el porcentaje equivalente era de 15%.²⁰

La responsabilidad de México es crear conciencia en la sociedad y Gobierno estadounidenses sobre las consecuencias profundamente desestabilizadoras que la falta de regulación estadounidense tiene en nuestro país. Ciertamente no es la única variable explicativa de la violencia asociada con el crimen organizado, pero es uno de los coadyuvantes principales. Si México desea que Estados Unidos ayude a dificultar el tráfico ilícito de armas, es preciso empezar por reconocer que los temas que a México le preocupan (rutas de tráfico ilegal hacia el sur; mecanismos de contrabando hormiga; aumento en los índices de letalidad de la delincuencia mexicana) son prácticamente desconocidos en la opinión pública de ese país.

La red de oficinas consulares mexicanas en Estados Unidos puede servir como punta de lanza de su Gobierno para visibilizar, en su labor cotidiana de interlocución con autoridades y sociedad civil, algunos de los temas que para México son fundamentales, pero para su vecino no. Lo anterior es cierto en al menos dos dimensiones.

En la primera dimensión, en términos de diplomacia pública, la embajada y el carácter capilar de una red de 50 consulados en Estados Unidos pueden contribuir a que expertos, funcionarios públicos y líderes de opinión en ese país reciban con claridad y consistencia los mensajes de México respecto al tema de las armas, sin necesidad de leer entre líneas para conocer

²⁰ Véanse Inegi, “Datos preliminares revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios. Información a nivel nacional y por entidad federativa”, comunicado de prensa núm. 347/19, 25 de julio de 2019, en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/Est.SegPub/homicidios2018.pdf> (fecha de consulta: 18 de febrero de 2020); y Fabián Medina, “Hacia un mapa del flujo ilícito de las armas a las zonas de mayor violencia”, *Milenio*, 3 de febrero de 2020, en <https://www.milenio.com/opinion/fabian-medina/columna-fabian-medina/mapa-flujo-ilicito-armas-zonas-violenci> (fecha de consulta: 19 de febrero de 2020).

su postura, lo que en principio puede ayudar a que algunos de ellos asuman una posición más sensible al impacto del fenómeno en su vecino del sur.

Una segunda dimensión tiene que ver con la capacidad de gestión de los consulados (en especial los de frontera y los ubicados en ciudades capitales) *vis a vis* las autoridades estadounidenses, especialmente fronterizas, las cuales no están acostumbradas a tratar el tema desde una perspectiva binacional, en parte porque México no le había dado el nivel de primacía que ahora le otorga, y en parte por la disfuncionalidad de su aparato burocrático descrito líneas arriba.

Naturalmente, las posibilidades de colaboración siempre estarán en función de lo que ambos Gobiernos federales puedan concertar. Pero aun si no se abrieran nuevas avenidas de cooperación, la simple interlocución con alcaldes, supervisores, legisladores estatales y gobernadores puede llegar a tener un gran valor, sobre todo a la luz de que las restricciones y medidas de control sobre venta y registro de armas corren en buena medida por cuenta de las legislaturas estatales.²¹

California es el mejor ejemplo de ello. Es una de las entidades que más lejos ha llegado en su afán por utilizar su autonomía relativa en materia legislativa para aprobar medidas de control encaminadas a reforzar o ampliar requisitos para la compraventa de armas, obligar al registro de compradores, estipular periodos de espera para la revisión de antecedentes, registrar transacciones, eliminar ferias de venta de armamento, entre otras medidas tendientes a disuadir la compra de armas de gran poder y en especial la adquisición de equipo y artefactos por parte de prestanombres o personas de gran riesgo.²² El acercamiento por parte de los cónsules y la creación de espacios con actores locales pueden llevar a la identificación de intereses comunes, prácticas útiles y eventualmente a nuevas ideas para combatir de mejor manera al tráfico de las armas. A su vez, puede crear un efecto

²¹ Por ejemplo, considérese que aún y cuando la Prohibición Federal para las Armas de Asalto fue promulgada en 2004, existen entidades federadas que tienen legislación local con prohibiciones para la venta de este tipo de armas, véase “Assault Weapons,” en Giffords Law Center to Prevent Gun Violence en <https://lawcenter.giffords.org/gun-laws/policy-areas/hardware-ammunition/assault-weapons/> (fecha de consulta: 18 de febrero de 2020).

²² Véase NRA-ILA, “California Gun Laws,” 3 de octubre de 2018, en <https://www.nraila.org/gun-laws/state-gun-laws/california/> (fecha de consulta: 17 de febrero de 2020).

de resonancia en México altamente apreciado por funcionarios electos que representan electorados con fuerte presencia latina.

De la habilidad de la SRE para empoderar a sus cónsules, capacitarlos, definir indicadores de éxito y monitorear la consistencia y disciplina con la que se transmitan estos mensajes y se echen a andar los arreglos locales de evaluación con autoridades municipales y regionales, dependerá el alcance de la campaña. La labor de la Cancillería es complicada si se tiene en cuenta que se trata de un tema que se suma a la ya sobrecargada agenda de trabajo de sus oficinas consulares. Más importante aún, su tarea se complica debido a que, por las razones antes expuestas, no es factible esperar un cambio drástico ni inmediato en la formulación de política pública sobre tráfico ilícito de armas a nivel federal en Estados Unidos. No obstante, el esfuerzo puede ser productivo y encaminarnos al objetivo de reducir el flujo de armas, si se refuerza a los consulados, especialmente a los fronterizos, con personal idóneo y conocimiento técnico, como los agregados de la otrora Procuraduría General de la República.

Conclusión

Según información producida por las propias autoridades estadounidenses, una gran parte de las armas que han sido decomisadas por México y rastreadas por el ATF confirma que fueron vendidas legalmente, lo que apunta hacia deficiencias o limitaciones en las medidas de control actuales, en ambos lados de la frontera. En este ensayo se ha procurado describir las razones que dificultan una mayor coordinación al interior del Gobierno estadounidense, así como entre ambos países. La principal herramienta de colaboración, el sistema de eTrace, en tanto medida reactiva, es insuficiente y no puede tampoco prevenir que las armas exportadas ilícitamente sean utilizadas en actos delictivos. Sin duda un régimen mucho más restrictivo para el acceso a las armas en Estados Unidos facilitarían la lucha contra el crimen organizado en México.

Sin embargo, como se ha señalado en este ensayo, en el corto o mediano plazo es altamente improbable que disminuya la disponibilidad de armamento en Estados Unidos, dadas las condiciones políticas y jurídicas imperantes. Al margen de lo que México demande a su vecino del norte, la incapacidad para reformar la estructura regulatoria a nivel federal a la luz de los tiroteos

indiscriminados contra víctimas inocentes da cuenta de la fuerza política de quienes defienden el *statu quo*, al amparo de la Segunda Enmienda.

Pero no todo es para siempre. Al igual que en México, en Estados Unidos existe una sociedad plural y abierta donde la opinión pública tiende a ser volátil. Aun los paradigmas más arraigados o los temas políticamente más controversiales están llamados a transformarse con el tiempo, en parte gracias a la manera como evoluciona el “mercado de las ideas”, en parte debido a los inevitables cambios demográficos y generacionales que se traducen en realineamientos políticos o partidistas en el largo plazo.

Así sea una tarea de muy largo aliento, México puede y debe aprovechar la capilaridad de su red consular para ejercer una agresiva, constante y disciplinada labor de diplomacia pública en el tema del tráfico ilícito de armas de norte a sur, en el entendido de que nadie lo va a hacer por nosotros. En la lógica de interdependencia asimétrica que caracteriza la relación bilateral, es importante tomar la iniciativa y ampliar los temas de la agenda que a México le interesan. Son los cónsules, en coordinación con su Embajada, los responsables de documentar y llamar la atención a nivel local y regional sobre la falta de funcionalidad del sistema regulatorio estadounidense, sobre el carácter transnacional del crimen organizado y sobre la necesidad de asumir el problema de las armas como un reto más de responsabilidad compartida.

Por lo demás, conviene no perder de vista cuál es la solución de fondo. En el hipotético caso de que algún día se llegara a dificultar el tráfico ilícito de armas proveniente de los Estados Unidos, la lógica del mercado negro llevaría no tanto a desaparecer la oferta de armas ilegales sino más bien a dificultar su adquisición, al volverse más caras y al obligar a la diversificación de proveedurías y mercados. Si bien esto en teoría ayudaría a disminuir la capacidad de fuego del crimen organizado, la solución de fondo a la crisis de violencia en México pasa por un camino que es responsabilidad enteramente de nosotros, los mexicanos, y tiene que ver con nuestra capacidad para desarrollar el uso disuasivo de nuestro aparato de procuración de justicia, mediante el fortalecimiento de la capacidad para investigar y castigar a quienes cometan los delitos de gran impacto.²³

²³ Véase Eduardo Guerrero, “Cambio de rumbo, error de cálculo,” en *Nexos*, núm. 506, febrero de 2020, p. 25.