

La CIFTA: construcción regional de respuestas al flagelo internacional del tráfico de armas

*G. Isaac Morales Tenorio**

Se suele pensar que los temas de política exterior, la cooperación internacional y los acuerdos multilaterales distan mucho de la realidad, de la atención a las principales preocupaciones de las personas. Hoy es imperativo corregir esa visión equivocada y contribuir desde el ejercicio de la política exterior a mejorar las condiciones de vida de la gente, procurar su bienestar, generar oportunidades para su desarrollo y disminuir sus preocupaciones.

Es desde esa mirada sensible a lo que más lastima a la sociedad que en el momento actual la Secretaría de Relaciones Exteriores posiciona como prioridad la atención y la cooperación internacional contra el tráfico ilícito y el desvío del comercio de armas y municiones.

Un desafío que alimenta la violencia y la criminalidad

La delincuencia y la violencia son dos de los principales retos que enfrentan por igual ciudadanos, comunidades enteras y el propio Estado. Se trata de dos amenazas cada vez más entrelazadas. No siempre los delitos implican violencia, pero, en los últimos años, regiones enteras han presenciado el crecimiento de organizaciones criminales que encuentran en el ejercicio de la violencia su principal medio de afirmación. Entre los factores princi-

* Director general adjunto para Seguridad Multidimensional, Dirección General para la ONU-SRE.

pales de esa violencia están las armas. Mientras mayor sea el número y más potente sea el armamento, mayores serán las posibilidades de los criminales de atemorizar y vencer oponentes.

El caso de América Latina y el Caribe sobresale, pues se trata de un subcontinente entero en donde, sin guerras, en los últimos años se han registrado niveles crecientes y constantes de muertes violentas, de muertes por armas de fuego con cifras más altas que en zonas del mundo declaradas en conflicto armado. Un análisis en el tiempo llega al extremo de presentar la posibilidad de que la esperanza de vida llegue a disminuir por la violencia armada en algunas zonas de Centroamérica y México.¹

Los diagnósticos sobre la inseguridad, sobre el crecimiento de la violencia homicida, son muchos y diversos, pero uno de los argumentos más sólidos coincide en que son dos los componentes que han incrementado el poder de las organizaciones criminales: los flujos ilícitos de capitales y los flujos ilícitos de armas.²

El tráfico ilícito y el desvío del comercio de armas son hoy un flagelo que demanda respuestas con sentido de urgencia para México, país que posee la segunda frontera más extensa con el mercado más grande de armas y de municiones en el mundo: Estados Unidos.³ Se ha calculado, por ejemplo, que desde ese país más de 230 000 armas ingresan anualmente a México de manera ilícita.⁴ Si bien el tema no es nuevo, lo son su dimensión y la urgencia de enfrentarlo desde un enfoque integral, pues es uno de los mercados ilícitos más lucrativos y también un fenómeno motor de una cadena de expresiones delictivas y de violencia.

¹ Claudio Alberto Dávila-Cervantes y Ana Melissa Pardo-Montaño, "Análisis de la tendencia de la mortalidad por homicidios en México entre 2000 y 2010", en *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, vol. 12, núm. 24, enero-junio de 2013, pp. 163-183.

² David Pérez Esparza, Shane D. Johnson y Paul Gill, "Why Did Mexico Become a Violent Country?", en *Security Journal*, mayo de 2019, pp. 1-31, en <https://doi.org/10.1057/s41284-019-00178-> (fecha de consulta: 24 de marzo de 2020).

³ Matt Schroeder, "Drips and Drabs: The Mechanics of Small Arms Trafficking from the United States", en *Small Arms Survey Issue Brief*, núm. 17, marzo de 2016.

⁴ Sarah Kinoshian y Eugenio Weigend, "We're Sending Guns, Crime to Mexico", en *Los Angeles Times*, 2 de marzo de 2017.

Desarrollos normativos y sus problemáticas

La discusión en foros internacionales sobre el tráfico ilícito de armas encuentra sus antecedentes en los esfuerzos posteriores a las dos guerras mundiales para prohibir, por razones humanitarias, ciertas armas excesivamente nocivas. Con ese propósito se alcanzó, al comienzo de la década de los ochenta, bajo el abrigo de las Naciones Unidas, la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales.

Desde entonces las discusiones en Naciones Unidas siguieron evolucionando, especialmente en la línea de limitar o controlar armamentos para situaciones en conflicto. Poco a poco la realidad fue alcanzando los esfuerzos normativos para situar la creciente posesión de armas pequeñas y ligeras en manos de civiles como un gran desafío. En la década de 1990, comenzaron a discutirse en la Asamblea General posibles medidas para que, contrario a los intereses de los grandes productores de armas y municiones, se establecieran medidas de marcaje y trazabilidad para desalentar la producción y las ventas ilícitas. Sin embargo, fue en la Organización de los Estados Americanos (OEA) donde se propuso y se aceleró la adopción del primer instrumento internacional jurídicamente vinculante orientado a atender el tema del tráfico ilícito: la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), que se adoptó en 1997.

México fue el principal promotor de la CIFTA y desde aquel momento comenzó a desempeñar un papel clave para su implementación, así como en la negociación de instrumentos posteriores, como el Programa de Acción de la ONU para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos (PoA), el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y hasta la aprobación en 2013 del Tratado sobre el Comercio de Armas.

A pesar de estos desarrollos progresivos, el problema de las armas ilícitas, sus municiones y piezas se fue extendiendo geográficamente, amplió sus ganancias y generó cada vez consecuencias más graves. Conviene, por esto, sintetizar algunos de los problemas centrales que han encontrado los desarrollos normativos sobre este tema prioritario:

1. *Problemas de universalización.* Ninguno de los instrumentos internacionales adoptados ha alcanzado membresía universal, ni se observa alguna posibilidad para esto. El problema de origen es que ha provocado la resistencia de los grandes productores de armas, que, sin una conciencia clara sobre las consecuencias de sus acciones, estiman prioritario asegurar el abasto del mercado internacional de armas.
2. *Problemas de alcance.* Temáticamente, los desarrollos normativos han sido limitados. Los tratados y convenios se ven en silos, en compartimentos que no necesariamente dialogan. Por un lado, están los que se refieren a las consecuencias humanitarias y que promueven por lo tanto la prohibición o el control de ciertas armas, municiones o componentes de éstas y, por otro, los instrumentos jurídicos que apuntan a la judicialización y a la persecución penal, así como a fortalecer la cooperación para la investigación y la recolección de pruebas; también están los que favorecen plataformas de cooperación para marcaje y rastreo, y los orientados a favorecer la transparencia en las transferencias y a regular mejor el comercio. Una expresión adicional de ese compartimentar temático se observa en la limitación de los instrumentos a ciertas armas convencionales, en otros casos a armas de fuego o armas pequeñas y ligeras, sus municiones o sus piezas y componentes.
3. *Problemas de implementación.* Si bien la comunidad internacional ha logrado adoptar instrumentos jurídicos y mecanismos, su cumplimiento cabal es pobre. Su obligatoriedad es mínima, pues carecen de medidas de examen para la implementación y la ausencia de disposiciones que exijan la alineación normativa interna de manera inmediata. Por el contrario, se trata de instrumentos que contienen muchas salvaguardias para que no se interfiera con el derecho interno, con las leyes, tipos penales y modelos de negocio que a nivel nacional tiene cada Estado.

La realidad nos presenta extremos entre legislaciones nacionales altamente restrictivas para la compra y posesión de armas, y otras que, además de ser permisivas, incluso llegan a fomentar su uso. Esta situación, aunada a los problemas ya identificados, hace que en los sistemas penales se procesen judicialmente muy pocos casos de tráfico ilícito de armas como el principal delito a perseguir; el comercio ilegal de armas termina siendo sólo un agravante, un medio o una herramienta para la comisión de otros delitos.

Cabe destacar que, después del año 2015, al marco de referencia multilateral que se ha consolidado progresivamente para atender este fenómeno se suma el llamado de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para avanzar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. En concreto, con la adopción de la meta 16.4 que México impulsó y que llama a reducir significativamente los flujos ilícitos de capital y los flujos ilícitos de armas, se da un impulso a la idea de estimular las sinergias entre organismos e instrumentos internacionales, sin invadir mandatos, con el propósito común de contribuir a frenar y prevenir el desvío y el tráfico de armas.⁵

La CIFTA: de lo regional a lo global

En sus inicios, la OEA concentró en la defensa colectiva del hemisferio sus tareas en materia de seguridad.⁶ Sin embargo, hacia finales del siglo XX, tuvo el acierto de adaptar su conceptualización y agenda de seguridad, tras reconocer aspectos propios más allá de los problemas de la guerra y de la paz, y avanzar hacia una estructura institucional que le permitiera contener amenazas mucho más cotidianas que una confrontación armada. En ese proceso se materializó la CIFTA.

Resulta oportuno señalar que esta Convención fue una iniciativa del Gobierno de México, que se remonta a la Décima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) realizada en Cochabamba, Bolivia, en septiembre de 1996. En aquella cita regional, la delegación de México presentó la propuesta de elaborar un proyecto de convención que impidiera la producción y el tráfico ilícitos de armas en la región y que fomentara

⁵ María Pía Devoto y Héctor Guerra, "Regulación del comercio de armas y desarrollo sostenible, los próximos 15 años", en *Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 12, núm. 22, 2015, pp. 141-151.

⁶ Luis Rodríguez Bucio, "La Junta Interamericana de Defensa (JID): desarrollo histórico, consolidación institucional y prioridades de la Presidencia Mexicana", en Laura Angélica Rojas Hernández (coord.), *La Organización de los Estados Americanos hacia su 70 aniversario: desafíos actuales y su relevancia en el acontecer hemisférico*, México, Senado de la República, 2018, pp. 315-338.

la cooperación regional para establecer controles y regulaciones a la fabricación y al tráfico ilícito de estas armas.

Durante 1997, se llevaron a cabo dos reuniones a nivel de expertos, en Cancún, México, para dar forma al proyecto de convención interamericana. Posteriormente, el Consejo Permanente de la OEA estableció un grupo de trabajo para que en conjunto con la participación de expertos gubernamentales, se trabajara y concluyera la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, la cual se abrió a firma de los Estados Miembros de la OEA durante el vigésimo cuarto periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General del organismo, celebrado los días 13 y 14 de noviembre de 1997, en Washington D. C.

La CIFTA se compone de 30 artículos que detallan una serie de disposiciones que buscan prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas y de municiones, así como para facilitar la cooperación y el intercambio de información y experiencias entre los Estados Parte. Entre sus disposiciones más sobresalientes establece la relevancia del marcaje de armas para identificar su origen; la importancia para la cooperación judicial del rastreo de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; el establecimiento de medidas para garantizar la seguridad en el manejo de armas y municiones; aspectos de registro de armas de fuego y manejo de estos; el fortalecimiento de controles a los procesos de importación, exportación o tránsito para impedir el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; la promoción del intercambio de información en temas como productores, medios utilizados, rutas, medidas de carácter legislativo, legislación contra el lavado de dinero; la promoción de programas de intercambio de experiencias y de capacitaciones entre funcionarios que colaboran entre sí para facilitarse el acceso a equipos o tecnología, y el exhorto a los Estados Parte para que tipifiquen los delitos penales en relación con la fabricación y el tráfico ilícito de armas en sus legislaciones nacionales.

La CIFTA entró en vigor el 1 de julio de 1998. Todos los Estados miembros de la OEA han depositado su firma (34 países), aunque sólo 31 la han ratificado; faltan Canadá, Jamaica y Estados Unidos. Cabe destacar y tener presente que la CIFTA es hoy, por tanto, el único instrumento jurídico en esta materia firmado por el gobierno de Estados Unidos, lo que

le marcaría quizá obligaciones, si no con la letra, al menos con el espíritu y propósito de la Convención.

Desde la entrada en vigor de la CIFTA en 1998, se han realizado cuatro conferencias de Estados Parte, la última de las cuales se llevó a cabo en la Ciudad de México los días 4 y 5 de abril de 2018, ocasión en que se aprobaron dos documentos de especial relevancia para alentar la mejor implementación de la CIFTA y renovar el compromiso político frente al tema: el Curso de Acción 2018-2022 para el Funcionamiento y la Aplicación de la CIFTA, y la Declaración de México, en ocasión del vigésimo aniversario de la Convención.

Al adoptar la Declaración de México, los Estados Parte propusieron, con motivo del vigésimo aniversario de la CIFTA, la proclamación del 5 de abril de cada año como el “Día Interamericano para Contrarrestar la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego”, y manifestaron un compromiso renovado para seguir implementando la CIFTA y reducir significativamente los flujos de armas ilícitas en el hemisferio, de conformidad con la meta 16.4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Con la aprobación del Curso de Acción 2018-2022 para el Funcionamiento y la Aplicación de la CIFTA, las partes acordaron medidas legislativas y acciones técnicas para lograr una mejor implementación de la Convención en las siguientes áreas: marcaje y rastreo de armas de fuego; controles de importación y exportación; medidas legislativas; gestión de arsenales y destrucción del exceso de armas, municiones y explosivos; controles fronterizos; cooperación e intercambio de información, y acciones de seguimiento que fortalecen las sinergias con la sociedad civil, otras organizaciones internacionales y subregionales, y las Naciones Unidas.

Próximos pasos

En línea con la estrategia que se ha trazado la Cancillería mexicana para dar prioridad a la atención al tráfico de armas y acompañar los esfuerzos de diálogo y colaboración bilateral con acciones multilaterales, México se ha propuesto ocupar nuevamente la Secretaría Pro Témpace del Comité Consultivo de la CIFTA durante 2020 y hasta la próxima Conferencia de Estados Parte.

Desde la Secretaría Pro Témporte del Comité Consultivo, como órgano de gobierno de la Convención, México podrá avanzar en las recomendaciones para promover la ratificación de los tres países de la OEA faltantes, al tiempo de alentar mejores medidas de rendición de cuentas de los Estados parte en cuanto a su nivel de implementación nacional.

Convendrá también alentar una reflexión profunda, acompañada por expertos no sólo gubernamentales sino de la academia y de organizaciones de la sociedad civil, acerca de las nuevas dimensiones del fenómeno del tráfico ilícito y desvío de armas en el hemisferio. La conmemoración del día interamericano contra este flagelo podría ser la ocasión idónea.

Se podrá también seguir avanzando en un diálogo entre secretariados y órganos de gobierno de otros instrumentos y mecanismos internacionales, con el propósito de identificar las convergencias y evitar la duplicación de esfuerzos, para hacer visible y atender el tema con la urgencia que demanda.

Convencidos de que el alcance de la CIFTA se potencia con una plena y cabal implementación, México podría además promover acciones para profundizar los aspectos de investigación para la judicialización de casos, la armonización legislativa y la consideración prioritaria de las municiones y del ciclo de vida completo de las armas, es decir, desde su diseño y fabricación hasta su destino final y destrucción.

Con propuestas concretas que toman como base un instrumento jurídico regional como la CIFTA, y que impactan positivamente en lo nacional y lo internacional, la apuesta por el multilateralismo para responder a los principales desafíos se reafirma como la opción más viable para traducir un asunto de política exterior en acciones que mejoren la vida y el entorno de las personas.