

México en el Programa de Acción de la ONU para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, y otros foros relacionados

*Juan Ramón de la Fuente
y María Antonieta Jáquez Huacuja**

Tal como indica el diagnóstico del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) António Guterres en su agenda para el desarme,¹ el mundo vive actualmente tiempos peligrosos y puede estar al borde de una nueva Guerra Fría. Pero a diferencia de la primera, ésta se gesta en medio de un sistema internacional resquebrajado en el que pierden fuerza las normas y las instituciones internacionales.

En esta peligrosa coyuntura internacional, surgen también actores no estatales en la toma de decisiones, y los conflictos duran más y son más letales para los civiles. Los grupos violentos son de varios tipos: insurgencias, extremistas, terroristas, organizaciones criminales, milicias (profesionales y espontáneas), autodefensas y combinaciones de todas ellas. Muchas situaciones de conflicto diluyen hoy los límites conceptuales entre el crimen organizado, el terrorismo y los conflictos armados internacionales.

* Misión Permanente de México ante la ONU: Juan Ramón de la Fuente es representante permanente ante las Naciones Unidas; María Antonieta Jáquez, encargada de la primera y la cuarta comisión (Desarme y Operaciones de Mantenimiento de la Paz).

¹ António Guterres, *Securing our Common Future: An Agenda for Disarmament*, Nueva York, Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA)-ONU, 2018, p. 15 y ss., disponible en <https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2018/06/sg-disarmament-agenda-pubs-page.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

La ONU estima que alrededor de mil millones de armas de pequeño calibre circulan en el mundo. Este armamento causó casi la mitad de todas las muertes violentas entre 2010 y 2015 (200 000 muertes cada año).² Según Small Arms Survey,³ cada año, alrededor de 535 000 personas mueren a causa de la violencia armada, y tres cuartas partes de estas muertes ocurren en sociedades que no están en guerra. El fenómeno muestra una preocupante tendencia al alza.

Conviene recordar cómo se ha tratado la temática de las armas pequeñas en las Naciones Unidas en Nueva York.⁴ Este ensayo tiene como propósito analizar algunas de esas discusiones, revisar sus interpretaciones y comentar la participación que México ha desempeñado en ellas.

A pesar de que las armas convencionales, incluyendo las de pequeño calibre, son las responsables de la mayoría de las muertes en conflicto desde

² Izumi Nakamitsu, “Briefing to the Meeting of the Security Council on Small Arms and Light Weapons”, Nueva York, 5 de febrero de 2020, p. 2, disponible en <https://unoda-webs.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/02/oda-high-rep-delivers-remarks-at-security-council-on-salu.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

³ “Armed Violence”, en Small Arms Survey, en <http://www.smallarmssurvey.org/armed-violence.html> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

⁴ No hay una definición universalmente adoptada sobre las armas pequeñas y ligeras. Sin embargo, la ONU considera como armas convencionales “pequeñas” las destinadas al uso personal (revólveres y pistolas automáticas, los fusiles, las pistolas ametralladoras, los fusiles de asalto y las ametralladoras ligeras), manejadas por una persona; y a las armas “ligeras” como las armas convencionales destinadas al uso de un grupo de personas (ametralladoras pesadas, algunos tipos de lanzagranadas, los cañones antiaéreos y antitanques portátiles y los lanzadores portátiles de sistemas de misiles antiaéreos, entre otros). Las armas convencionales se diferencian de las de destrucción en masa (nucleares, biológicas, químicas), porque éstas últimas tienen capacidad de devastación indiscriminada, con posibilidad de eliminación de múltiples vidas humanas en un solo evento, y por ello, son contrarias al derecho internacional humanitario, y están prohibidas en tratados específicos. En el mismo sentido, algunas armas convencionales están prohibidas expresamente en tratados por sus características de efecto indiscriminado (minas trampa, láseres cegadores, armas con fragmentos no localizables con rayos X, las minas terrestres antipersonal y las municiones en racimo). Para explorar mayores detalles sobre las definiciones, se recomienda consultar la página de internet del proyecto Small Arms Survey y, en especial, UNODA, “Fact Sheet Transparency: United Nations Register of Conventional Arms”, enero de 2020, en <https://unoda-webs.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/Transparency-UN-Register-Fact-Sheet-Jan2020.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

1945, estuvieron fuera de la agenda de la ONU hasta la década de los años noventa.⁵ Entre otras, por las razones siguientes:⁶

1. Las Naciones Unidas emergieron de un contexto devastador de guerra, cuyo final fue enmarcado por la aparición de las armas nucleares. La prioridad multilateral fue entonces evitar una nueva conflagración entre las potencias (ahora miembros permanentes del Consejo de Seguridad), y evitar la proliferación de armas de destrucción en masa.
2. Las relaciones internacionales eran consideradas como procesos en los que el Estado era el principal objeto de la seguridad y las amenazas militares representaban el mayor peligro a la seguridad nacional.⁷ Las armas convencionales no se consideraban realmente un problema que mereciera la atención de la comunidad internacional. En tanto que la posesión de armamento convencional y ligero por parte del Estado sea legítima para la defensa nacional, esto no se percibe como una amenaza para la seguridad.
3. Después de la Guerra Fría se gestaron nuevas guerras internacionales. Resurgieron conflictos que estaban latentes y aparecieron otros de carácter interno. Muchos de ellos se nutrieron con la disponibilidad de armamento proveniente de la reducción de arsenales de Europa Occidental y de los países del desaparecido Pacto de Varsovia, así

⁵ No obstante, cabe recordar que después de la Primera Guerra Mundial, las potencias vencedoras impusieron medidas estrictas sobre armamento convencional para los vencidos en el Tratado de Versalles de 1919, y la Sociedad de las Naciones condujo negociaciones sobre la reducción de los armamentos nacionales y la transparencia en la transferencia de armas. Véase Steve Tulliu y Thomas Schmalberger, *En buenos términos con la seguridad: diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza*, Ginebra, Instituto de las Naciones Unidas para Investigación en Desarme-ONU, 2003, disponible en https://www.files.ethz.ch/isn/92883/Full-text_ES.pdf (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

⁶ Véase Denise García, *Disarmament Diplomacy and Human Security. Regimes, Norms and Moral Progress in International Relations*, Londres, Routledge, 2011.

⁷ Véase Edward Mogire, "The Humanitarian Impact of Small Arms and Light Weapons and the Threat to Security", ponencia en la XV Amaldi Conference on Problems of Global Security: "Changing Threats to Global Security: Peace or Turmoil", Helsinki, 27 de septiembre de 2003, p. 4, disponible en <http://villafarnesina.it/rapporti/amaldi/papers/XV-Mogire.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

como con excedentes del mercado negro.⁸ De tal suerte que las armas que circulan actualmente en el mundo fueron adquiridas a través de transferencias legales (es decir, entre Estados) o como envíos ilegales a las zonas de crisis y de conflicto, por medio de una cadena de actos ilícitos: distribución, robo, desviación, hurto y reventa. Por lo general en cantidades pequeñas, pero constantes, y a través de las fronteras más porosas.⁹

En tal contexto, la Asamblea General creó, en 1991, el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas. Se trata de un mecanismo para que los Gobiernos transmitan información sobre sus importaciones y exportaciones de armas en el año.¹⁰ A pesar de su utilidad, este ejercicio es voluntario y está enmarcado en un concepto de transparencia, más que de control. En promedio, cada año envían información sólo alrededor de 60 Estados, entre ellos, los principales productores de armamento.¹¹

Fue hasta 1994 que el secretario general de la ONU, Boutros Ghali, se ocupó por primera vez del tema de las armas pequeñas y ligeras.¹² Ese mismo año, la Asamblea General adoptó la resolución 49/75 G “Asistencia a los Estados para detener la circulación ilícita de armas pequeñas

⁸ D. García, *op. cit.*

⁹ Véase UNODA, “Armas pequeñas”, en <https://www.un.org/disarmament/es/armas-convencionales/armas-pequenas/> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

¹⁰ UNODA, “Fact Sheet Transparency...”.

¹¹ Según Small Arms Survey, los 15 principales productores de armamento convencional, por orden alfabético son: Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, India, Italia, Pakistán, Suiza, Turquía, Reino Unido y la República Popular Democrática de Corea. Véase “Industrial Production”, en Small Arms Survey, en <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/producers/industrial-production.html> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

¹² Para un estudio exhaustivo de los primeros años del tratamiento de las armas pequeñas y ligeras en la ONU, se recomienda consultar María Angélica Arce Mora, “Las negociaciones sobre armas pequeñas: una visión histórica”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 75, julio-octubre de 2005, pp. 87-103, en <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n75/arce.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

y proceder a su recolección” (la primera alusiva a este tema).¹³ Ahí se señala que la circulación masiva de armas pequeñas constituye un obstáculo para el desarrollo y una amenaza para las poblaciones y la seguridad, nacional o regional.

La narrativa multilateral fue enriquecida posteriormente por el informe “Suplemento de ‘Un programa de paz’: documento de posición del secretario general presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas”.¹⁴ En él sugirió que la ONU debería concentrarse en el *microdesarme*, es decir, en solucionar el problema de las armas pequeñas. Más adelante, en 2005, el secretario general Kofi Annan, en *We the Peoples*, se volvió a referir al tema y calificó las armas pequeñas como “armas de destrucción en masa”, en función de la cantidad de muertes que causan. Se refirió también a la ausencia de un régimen global que limitara su proliferación. Se trata, dijo, no sólo de un asunto de seguridad, sino también de un tema de derechos humanos y del desarrollo.¹⁵

Cabe señalar que el Consejo de Seguridad ha celebrado diversos debates sobre el problema del tráfico de armas pequeñas¹⁶ y ha adoptado resolucio-

¹³ Las resoluciones sobre el tema en la Asamblea General están disponibles en UNODA, “Armas pequeñas”, en <https://www.un.org/disarmament/es/armas-convencionales/armas-pequenas/> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020). Para consultar el texto completo de la resolución 49/75 G, véase Asamblea General de la ONU, “Asistencia a los Estados para detener la circulación ilícita de armas pequeñas y proceder a su recolección”, A/RES/49/75, 15 de diciembre de 1994, pp. 12-13, en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/49/75> (fecha de consulta: 21 de febrero de 2020).

¹⁴ Asamblea General y Consejo de Seguridad de la ONU, “Suplemento de ‘Un programa de paz’: documento de posición del secretario general presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas”, A/50/60 y S/1995/1, 25 de enero de 1995, párrs. 60-62, disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/168325> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

¹⁵ Kofi A. Annan, *We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century*, Nueva York, ONU, 2000, p. 52, disponible en https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

¹⁶ El más reciente fue en la 8713th Security Council Meeting, véase U.N. Security Council, “8713th Security Council Meeting. Report of the Secretary-General on Small Arms and Light Weapons (S/2019/1011)”, en UN Web TV, 5 de febrero de 2020, en <http://webtv.un.org/meetings-events/security-council/watch/small-arms-8713th-security-council-meeting/6129840227001> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

nes¹⁷ generalmente enfocadas a conflictos regionales aunque, en términos generales, usan el lenguaje y los conceptos aprobados por la Asamblea General. El tema es considerado también en la delineación del mandato de las operaciones de paz. Sin embargo, dados sus vínculos con el desarrollo, a partir de la segunda mitad de los años noventa, el asunto se ha mantenido primordialmente en la agenda de la Asamblea General.

En 1995, la Asamblea General estableció un Grupo Intergubernamental de Expertos que elaboró el primer informe sobre los tipos de armas pequeñas y ligeras utilizadas en conflictos, la naturaleza de su acumulación y los efectos de sus transferencias excesivas. Se consideró incluso la posibilidad de llevar a cabo una conferencia internacional sobre el tema. Un informe presentado en 1997¹⁸ se refirió también a los rasgos culturales que prevalecen en la actitud hacia estas armas, como símbolo de estatus, como garantía de seguridad personal o de identidad étnica, y aunque esto por sí mismo no genera violencia, sí muestra una preferencia para intentar resolver conflictos por la vía de las armas, sobre todo en aquellas sociedades en las que no hay un Estado de derecho efectivo.¹⁹

Un segundo Grupo Intergubernamental de Expertos sentó las bases para trabajar a nivel nacional, regional e internacional, con acciones adicionales para combatir el tráfico y la producción ilícita de armas pequeñas. Se incluyeron las armas utilizadas por narcotraficantes o la delincuencia transnacional organizada, así como la falta de controles nacionales.²⁰ Es justo recordar que muchos de estos temas, a todas luces relevantes para la agenda de la segu-

¹⁷ Consejo de Seguridad de la ONU, "Resolución S/RES/1467", S/RES/1467 (2003), 18 de marzo de 2003, con enfoque en la problemática en África; "Resolución S/RES/2117", S/RES/2117 (2013), 26 de septiembre de 2013, sobre las transferencias y la acumulación, entre otros temas, relacionados con las armas pequeñas; "Resolución S/RES/2220", S/RES/2220 (2015), 22 de mayo de 2015, que consigna llamados a la implementación de los embargos de armamento, apoyo al Tratado sobre el Comercio de Armas y provisiones para fortalecer la coordinación internacional en esta materia.

¹⁸ M. A. Arce Mora, *op. cit.*, p. 94.

¹⁹ Asamblea General de la ONU, "Desarme general y completo: armas pequeñas", A/52/298, 27 de agosto de 1997, en <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/52/298> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

²⁰ M. A. Arce Mora, *op. cit.*, p. 94.

ridad nacional, quedaron incluidos gracias a la participación activa de México a través de la embajadora María Angélica Arce Mora en el Grupo.

El informe del Grupo, adoptado por la Asamblea General en 1999, convocó a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, que tuvo lugar en 2001. La huella de México en la Conferencia, desde el proceso preparatorio, propició que éste estuviera presidido por un representante de un país afectado (Mozambique), y que México ocupara una de las vicepresidencias en la Conferencia, que presidió Colombia.²¹ Ahí se adoptó, sin votación, el Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (PoA, por sus siglas en inglés).²²

El PoA tiene un peso específico significativo en las discusiones sobre este tema en las Naciones Unidas. Es el único documento de la ONU que se ocupa del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. A través del PoA, los gobiernos se comprometen a mejorar el control nacional y su legislación, así como la regulación de estas armas. Se tipifica como delito la producción o posesión de armas ilícitas, y se hace referencia a la identificación y la destrucción de excedentes. Se obliga asimismo a mantener registros adecuados sobre la tenencia y las transferencias de este tipo de armas, y a garantizar el cumplimiento de los embargos y el intercambio de información. El hecho de que haya sido aprobado sin votación en la Asamblea General le da alta legitimidad a los compromisos políticos que contiene. Se infiere que fue aprobado por productores, importadores, exportadores, usuarios y víctimas del armamento.

El PoA ha llevado a cabo tres conferencias quinquenales de examen, en 2006, 2012 y 2018, cuatro reuniones bienales de los Estados (BMS, por sus siglas en inglés) y una reunión de expertos en 2011. Ello ha provisto a la comunidad internacional de un foro institucional en la materia que no existía antes de 2001.

²¹ *Ibid.*, p. 96.

²² "Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects", Nueva York, 21 de julio de 2001, disponible en http://www.weaponslaw.org/assets/downloads/2001_UNPoA_on_SALW.pdf (fecha de consulta: 5 de febrero de 2020).

No obstante sus virtudes, el PoA no es un instrumento jurídicamente vinculante. No tiene mecanismos de verificación o cumplimiento. Tampoco, a pesar de lo que a veces se afirma, es el foro para discutir transferencias o comercio entre Estados. Además de que, debido al rechazo tajante por parte de los Estados productores de armas, particularmente Estados Unidos y China, el PoA no incluye aspectos tales como la regulación de la posesión de armas por civiles, el tema de las municiones o las transferencias a actores no estatales.²³

Aun así, es posible identificar avances que han generado una mayor conciencia sobre el impacto negativo de estas armas, y sobre la necesidad de contar con controles nacionales más efectivos y robustecer la cooperación internacional. Al respecto, la participación de México en el plano multilateral de la ONU no ha sido menor:

1. En 2003, la Asamblea General inició la negociación de un instrumento internacional sobre estándares mínimos para identificar y rastrear las armas pequeñas y ligeras ilícitas bajo la presidencia de Suiza. México ocupó la vicepresidencia. Aunque la negociación concluyó en 2005 sin lograr que el instrumento fuera jurídicamente vinculante, el antecedente es importante.

Esto explica por qué los acuerdos alcanzados en temas de marcación, registro y rastreo (por medio del Instrumento internacional que permita a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas, ITI, por sus siglas en inglés) son todos de carácter voluntario. La mayor parte de los Estados de América Latina y el Caribe, alentados por México, se abstuvieron en la votación correspondiente, dejando en claro que tales estándares son inferiores a los de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA), y al Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico

²³ Luis Alfonso de Alba Góngora, “Las negociaciones sobre armas pequeñas y ligeras: una visión multidimensional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 75, julio-octubre de 2005, p. 113 y ss, en <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n75/dealba.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones.²⁴ No obstante, los compromisos políticos contenidos en el ITI se revisan junto con el PoA, y ofrecen un marco de cooperación y negociación que no dejan de tener cierta utilidad.

2. En 2005, la Asamblea General convocó a un nuevo Grupo de Expertos para que la cooperación internacional se orientara a prevenir, combatir y eliminar la intermediación ilícita de armas pequeñas y ligeras. El Grupo, en el que participó México, incluyó el tema de los intermediarios o *brokers*,²⁵ que es de la mayor relevancia, pues en ello radica el control de los desvíos. Esto no había sido considerado previamente.
3. En 2010, la cuarta BMS²⁶ fue presidida por México, por el embajador Pablo Macedo Riba, quien propuso una ambiciosa agenda de trabajo que incluyó la discusión de temas que no habían sido suficientemente discutidos antes en Naciones Unidas en relación con el PoA, referentes al control del tráfico transfronterizo de armamento,²⁷ y a la relación entre el control del tráfico ilícito y la cooperación internacional Sur-Sur. Además, presentó propuestas para fortalecer el desarrollo institucional del PoA mediante la presentación regular de informes nacionales de cumplimiento, así como la necesidad de desarrollar una

²⁴ La CIFTA fue negociada en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos; el Protocolo, en el de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, o de Palermo, y se le da seguimiento en la sede de la ONU en Viena. Para estudiar estos dos documentos, así como el proceso de negociación en el ámbito regional, se recomienda consultar L. F. de Alba, *op. cit.*

²⁵ Asamblea General de la ONU, "El tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos. Nota del secretario general", A/62/163, 30 de agosto de 2007, disponible en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/62/163> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

²⁶ Asamblea General de la ONU, "Informe de la cuarta Reunión Bienal de los Estados para examinar la ejecución del Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos", A/CONF.192/BMS/2010/3, 30 de junio de 2010, disponible en <http://www.poa-iss.org/BMS4/Outcome/BMS4-Outcome-S.pdf>

²⁷ Roberto Dondisch, "Intervención del Sr. Roberto Dondisch en el debate sobre controles fronterizos durante la BMS4", Nueva York, 14 de junio 14 de 2010, disponible en http://www.reachin.org/criticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/salw/bms2010/statements/14June_Mexico.PDF (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

cultura de paz.²⁸ Bajo la presidencia de México, en esta BMS se adoptó, por primera vez y por consenso, un documento sustantivo enfocado hacia la atención del tráfico de armas en las fronteras y al establecimiento de un mecanismo de seguimiento del PoA en el contexto de la cooperación internacional. Se hizo hincapié en la importancia de tratar este tema con el enfoque de una responsabilidad compartida.

4. Hay al menos dos desarrollos posteriores en las Naciones Unidas que no podrían entenderse sin las discusiones generadas por el PoA. En primer lugar, desde la Conferencia de negociación del Programa, muchos Estados y organizaciones no gubernamentales pugnaron por examinar también las transferencias legales de armas pequeñas y ligeras, y tomar acciones considerando la dimensión humanitaria del problema. Con ello, se avanzó en las negociaciones y se concluyó el Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) en 2014. Se trata del primer instrumento jurídicamente vinculante para regular el comercio internacional de armamento convencional y reducir el sufrimiento derivado de este comercio.²⁹

El segundo es la inclusión del tema en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de 2015,³⁰ fundada en la noción de que no hay desarrollo sin paz, ni paz sin desarrollo. Por primera vez, las metas específicas del desarrollo incluyen elementos que se relacionan con la consecución de la paz, además de que tienen aplicabilidad universal. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 es considerado uno de los más ambiciosos de la Agenda 2030: promover sociedades pacíficas e incluyentes. Una de sus metas, la 16.4, es reducir significativamente los flujos ilícitos de armamento para 2030.³¹

²⁸ Véase Small Arms Monitor: The Blog, en <http://smallarmsmonitor.blogspot.com/2010/> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

²⁹ "The Arms Trade Treaty at a Glance," en Arms Control Association, agosto de 2017, en https://www.armscontrol.org/factsheets/arms_trade_treaty (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

³⁰ Asamblea General de la ONU, "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible," A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, disponible en https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

³¹ *Ibid.*, p. 29.

México ha sido uno de los principales promotores del vínculo entre la circulación de armas ilícitas y sus implicaciones para el desarrollo. La inclusión de “flujos ilícitos de armamento”, exclusivamente en esta meta, se debe a las reticencias de actores poderosos dentro de la ONU que se oponen a vincular una reducción del gasto militar con la ayuda al desarrollo.³²

La Comisión de Estadística de la ONU define estos flujos en el indicador 16.4.2 “Proporción de armas incautadas, encontradas o entregadas cuyo origen o contexto ilícitos han sido determinados o establecidos por una autoridad competente, de conformidad con los instrumentos internacionales”. Las oficinas de Naciones Unidas para el Desarme en Nueva York (UNODA) y la de la Droga y el Delito en Viena (UNODC) han sido nombradas como guardianas del indicador 16.4.2 y responsables de que los datos que se recaben en este sentido sean comparables y coherentes para medir el grado de avance en el cumplimiento de la Agenda 2030.

5. En la Tercera Conferencia de Examen del PoA, en 2018, se pudo discutir nuevamente el tema de las transferencias a actores no estatales, así como el de las municiones, impulsados por México. Estados Unidos se ha opuesto a cualquier elemento que no forme parte del alcance del PoA. Al mismo tiempo, junto con Reino Unido y algunas delegaciones de la Unión Europea han insistido en incluir referencias a otros desarrollos tecnológicos no incluidos en el Programa, en particular, las impresoras en 3D,³³ fabricadas en polímeros. Lo preocupante es que éstas, además de favorecer la disponibilidad, dificultan el marcaje y el rastreo.

³² Mark Bromley y Marina Caparini, “SDG 16.4 and the Collection of Data on Illicit Arms Flows: Progress Made but Challenges Ahead”, en Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 15 de junio de 2018, en <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2018/sdg164-and-collection-data-illicit-arms-flows-progress-made-challenges-ahead> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

³³ Este tema ha sido objeto de discusión en el PoA desde la quinta reunión bienal de Estados; véase Asamblea General de la ONU, “New Difficult-to-Erase ‘Marking’ Technologies Constrain Diversion of Weapons to Illicit Trade, Meeting Hears. Fifth Biennial Meeting of States on Illicit Trade in Small Arms”, DC/3506, 17 de junio de 2014, en <https://www.un.org/press/en/2014/dc3506.doc.htm> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020).

No obstante, el texto aprobado contiene acuerdos importantes presentados por México, tales como la verificación de las transferencias internacionales en los puntos fronterizos. La relevancia de los esfuerzos de coordinación en la implementación del PoA y todos los instrumentos jurídicamente vinculantes representa una referencia implícita al TCA, al Protocolo sobre armas de fuego de la Convención de Palermo, a la CIFTA³⁴ y la ineludible relación existente entre el PoA y la Agenda 2030.

Asimismo, se lograron incluir referencias a la asistencia a las víctimas, la importancia del respeto al derecho internacional y al derecho internacional humanitario, además de señalar expresamente la importancia de involucrar más la participación de la mujer, no sólo como víctima, sino como agente en los procesos de desarme y no proliferación. Debido a la inclusión de estos temas, el documento final fue sometido a votación, lo cual refleja la validez de los argumentos que México ha esgrimido sobre las limitaciones del PoA y otros procesos de desarme que operan bajo la “regla de consenso”, y se aplican a manera de veto, mas no como una aspiración de la comunidad internacional.

La BMS de 2020 se dedicará a analizar la contribución del PoA y el ITI para prevenir y combatir el tráfico ilícito a los actores no autorizados, lo cual ofrece una oportunidad para abordar algunos temas pendientes, particularmente sobre los controles y la verificación de empleo, así como el de los destinatarios finales de las armas.

El tratamiento de las armas pequeñas y ligeras en la ONU es relativamente reciente. México ha tenido una participación activa en su evolución, y ha propuesto mantener un enfoque integral, multidimensional, que ponga en el centro del debate al ser humano, al desarrollo y al cumplimiento del derecho internacional. La discusión multilateral nos ayuda a salir de la asimetría en las que se dan las discusiones bilaterales.

³⁴ México ha insistido en el tema de las sinergias entre los diferentes tratados, mecanismos y foros que abordan las armas convencionales en foros multilaterales, y ha convocado dos reuniones en México, para establecer vasos comunicantes entre estas diferentes entidades. SRE, “México, sede de la Primera Reunión de Órganos de Gobierno y Secretariados de Mecanismos para prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas”, comunicado 81, 3 de abril de 2018, en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-es-sede-de-la-primera-reunion-de-organos-de-gobierno-y-secretariados-de-instrumentos-y-mecanismos-internacionales-para-prevenir-y-combatir-el-trafico-ilicito-de-armas> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2020). (fecha de consulta: 4 de febrero de 2020).

Pensamos que, en la Asamblea General, México debe seguir promoviendo el enfoque de una responsabilidad compartida en la solución del desvío de armas hacia actores no estatales, así como el impacto generado por la disponibilidad de armamento de gran calibre en manos de civiles. Finalmente, debe aprovecharse la discusión para continuar el diálogo sobre el impacto de las nuevas tecnologías, que seguramente implicará cambios sustantivos en la materia.

Para ello, México tendrá una participación activa en las discusiones de la BMS de junio de 2020 en Nueva York, con la finalidad de mantener la deliberación sobre el desvío y el tráfico ilícito como alta prioridad de la agenda, tanto en el PoA, como en el ITI.

Asimismo, los trabajos de la Primera Comisión de la 75 Asamblea General de la ONU abren la posibilidad de continuar impulsando la visión de analizar la problemática de las armas ligeras a lo largo de todo su ciclo de vida (es decir, desde el diseño y manufactura, hasta el destino y usuario autorizado final, pasando por la transferencia y almacenamiento), incluidas sus partes y componentes, especialmente las municiones.

México continuará haciendo énfasis en esta temática durante las negociaciones de resoluciones sobre armas pequeñas y ligeras que son consideradas de manera anual en la Asamblea General.³⁵

Finalmente, de cara a la participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el periodo 2021-2022, habrá que buscar vías óptimas para tratar este tema prioritario para la agenda nacional en este foro.

³⁵ Las principales son “El comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos” presentada por Colombia, Japón y Sudáfrica, y “Problemas que plantea la acumulación excesiva de existencias de municiones convencionales” presentada por Alemania.