

La relación estratégica con Europol para combatir el tráfico ilícito de armas hacia México

*José Antonio Zabalgoitia Trejo
y Alejandro León Vargas**

La dimensión geopolítica del tráfico de armas hacia México

El entorno regional

La nación mexicana es aversa a las armas de fuego.¹ Nuestra legislación, a pesar de reconocer desde los textos constitucionales de 1857 y 1917 el derecho de la población de poseer armas “para su seguridad y legítima defensa”, es extremadamente restrictiva al respecto.²

* Embajada de México en los Países Bajos: José Antonio Zabalgoitia es embajador y Alejandro León, encargado de Asuntos Jurídicos y Multilaterales.

¹ Seis de cada diez mexicanos se oponen a la posesión de armas de fuego por particulares en sus domicilios. Véase Parametría, “Control de armas de fuego en México y en Estados Unidos”, en Carta Parametría, junio de 2016, en https://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4893 (fecha de consulta: 17 de marzo de 2020).

² El artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala a la letra: “Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo de la Fuerza Armada permanente y los cuerpos de reserva. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas”. El texto constitucional vigente se encuentra disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf (consultado el 18 de febrero de 2020).

En contraste, nuestros vecinos del norte y el sur son Estados más permisivos que México en lo que respecta al derecho de poseer armas. En Guatemala la normativa actual, también fundamentada en una larga trayectoria constitucional, no limita el número de armas que un ciudadano puede poseer o incluso portar. En Estados Unidos, la Segunda Enmienda de su Constitución³ ha erigido el derecho a poseer armas como uno de los valores nacionales esenciales y actualmente es una de las fisuras fundamentales en el debate ideológico interno.

El contraste jurídico entre México y sus vecinos respecto a la posesión y portación de armas ha tenido como consecuencia, en virtud de la porosidad de nuestras fronteras norte y sur, que se desarrollen flujos de contrabando de armas hacia México para satisfacer la demanda de las organizaciones criminales. El mercado de armas en México se origina, de manera prácticamente absoluta, de la delincuencia organizada, por lo tanto, una estrategia mexicana para combatir la delincuencia organizada transnacional requiere incorporar políticas para abatir el tráfico ilícito de armas.

La disponibilidad de armas al norte y al sur de México es un factor que agrava el panorama regional: se estima que en Estados Unidos, país con aproximadamente 329 millones de habitantes, hay 390 millones de armas de fuego en posesión de civiles, no todas registradas.⁴ Aunado a esto, tres estados de la Unión Americana fronterizos con México se ubican entre los primeros diez con el mayor número de armas legales registradas en Estados Uni-

³ “Siendo necesaria una milicia bien ordenada para la seguridad de un Estado Libre, no se violará el derecho del pueblo a poseer y portar armas.” Véase A. J. Willingham, “Las 27 palabras de la segunda enmienda: ¿qué hay detrás del debate por el control de armas en Estados Unidos?”, en CNN en Español, 22 de febrero de 2018, en <https://cnnespanol.cnn.com/2018/02/22/tiroteo-estados-unidos-armas-constitucion-segunda-enmienda-que-significa/> (fecha de consulta: 18 de febrero de 2020).

⁴ Aaron Karp, *Estimating Global Civilian-held Firearms Numbers*, Ginebra, Small Arms Survey (Briefing Paper), junio de 2018, en <http://www.smallarmsurvey.org/fileadmin/docs/T-Briefing-Papers/SAS-BP-Civilian-Firearms-Numbers.pdf> (fecha de consulta: 18 de febrero de 2020), citado en Medlin Mekelbug, “How Many Guns Are on the Streets in the United States”, en Politifact, en <https://www.politifact.com/factchecks/2019/sep/09/beto-orourke/how-many-guns-are-streets-united-states/> (fecha de consulta: 14 de febrero de 2020).

dos.⁵ En Guatemala, cuya población es de 18 millones, las autoridades habían registrado 628 932 armas de fuego y expedido 174 891 permisos de portación.⁶ A estas cifras deben agregarse los tres millones de armas no registradas que se calcula que están en posesión de la delincuencia.⁷

En un estudio de la Universidad de San Diego se estima que en la década pasada pudieron haberse traficado de Estados Unidos hacia México alrededor de 200 000 armas al año.⁸ La Oficina de Control de Bebidas Alcohólicas, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) informó que 7 de cada 10 armas aseguradas por las autoridades mexicanas entre 2013 y 2018 fueron fabricadas en o importadas legalmente a Estados Unidos.⁹ El secretario de Relaciones Exteriores Marcelo Ebrard declaró que en el primer semestre de 2019 hubo un incremento en el número de armas utilizadas en hechos delictivos; en particular, el uso de rifles de asalto se había incrementado en 122% y el de rifles automáticos, 63%.¹⁰ Este incremento se reflejó en la capacidad de fuego de la delincuencia organizada.

⁵ Texas (1), California (3) y Arizona (7), de acuerdo con “Number of Registered Weapons in the U.S. in 2019, by State”, en *statista.com*, en <https://www.statista.com/statistics/215655/number-of-registered-weapons-in-the-us-by-state/> (fecha de consulta: 14 de febrero de 2020).

⁶ Por contraste México, que tiene una población de 130 millones de habitantes, ha registrado según cifras oficiales, 431 464 armas entre 2016 y el primer semestre de 2019, la mayor parte a corporaciones de policía y empresas de seguridad privada, no a individuos. Véanse los informes de armas registradas en México por la Secretaría de Defensa Nacional, en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/armas-registradas-por-diferentes-motivos> (fecha de consulta: 14 de febrero de 2020).

⁷ Rodrigo Baires Quezada, “En Guatemala hay un arma por cada 25 habitantes”, en *Plaza Pública*, 28 de octubre de 2014, en <https://www.plazapublica.com.gt/content/en-guatemala-hay-un-arma-por-cada-25-habitantes> (fecha de consulta: 14 de febrero de 2020).

⁸ Topher L. McDougal, David A. Shirk, *et al.*, “The Way of the Gun: Estimating Firearms Trafficking across the US-Mexico Border”, en *Journal of Economic Geography*, vol. 15, núm. 2, marzo de 2015, pp. 297-327.

⁹ 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: 14 de febrero de 2020).

¹⁰ Parker Asmann, “Lack of US Control Provokes Bloodshed in Mexico”, en *InSight Crime*, 31 de agosto de 2019, en <https://www.insightcrime.org/news/analysis/lack-us-gun-control-record-bloodshed-mexico/> (fecha de consulta: 14 de febrero de 2020).

La dimensión global

A partir de los resultados obtenidos por la ATF al rastrear el origen de las armas incautadas por autoridades mexicanas, es posible inferir que hasta 30% de las armas que llegan a manos de los grupos del crimen organizado en México proviene de Europa. Esto confirma la proyección global del tráfico de armas y hace necesario que su combate se apoye en una cooperación internacional igualmente amplia y efectiva.

El Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés) determinó que las 27 empresas europeas incluidas en su lista de los cien principales fabricantes de armas en el mundo tuvieron ingresos de 102 000 millones de dólares en 2018, equivalentes a 25% del mercado mundial de armamento.¹¹ De acuerdo con un informe del Small Arms Survey, alrededor de 80 países tienen la capacidad de producir armas pequeñas y en conjunto introducen al mercado mundial entre 700 000 y 900 000 nuevas armas de este tipo cada año.

De los 18 Estados que en 2016 exportaron 100 millones de dólares o más en armas pequeñas, 8 eran miembros de la Unión Europea y entre éstos, Italia, realizó exportaciones con valor superior a los 500 millones de dólares.¹²

Estados Unidos es el mayor importador de armas pequeñas fabricadas en Europa,¹³ lo que fortalece la hipótesis de que parte de esas importaciones son desviadas hacia la delincuencia organizada en México. Según datos de la ATF, el origen de las armas aseguradas en México refleja que alrededor de 70% de las mismas fue fabricada en Estados Unidos o importado legalmente a ese país, muy probablemente desde un país europeo exportador.

¹¹ Alice Tidey, “Quarter of World’s Arms Sales from European Companies: SIPRI”, en EuroNews, 9 de diciembre de 2019, en <https://www.euronews.com/2019/12/09/quarter-of-world-s-arms-sales-from-european-companies-sipri> (fecha de consulta: 14 de febrero de 2020).

¹² Michael Picard, Paul Holtom y Fiona Mangan, *Trade Update 2019: Transfers, Transparency, and South-East Asia Spotlight*, Ginebra, Small Arms Survey, diciembre de 2019, p. 20, en <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/S-Trade-Update/SAS-Trade-Update-2019.pdf> (fecha de consulta: 14 de febrero de 2020).

¹³ Parlamento Europeo, “EU Members State’s Arms Exports (2013)”, en *At a Glance. Infographic*, Bruselas, diciembre de 2015, p. 1, en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/572805/EPRS_ATA\(2015\)572805_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/572805/EPRS_ATA(2015)572805_EN.pdf) (fecha de consulta: 14 de febrero de 2020).

Sin embargo, esa agencia gubernamental sólo pudo identificar al productor o importador de casi la mitad de las armas rastreadas. Lo anterior significa que la otra mitad ingresó a México después de que los traficantes de armas tomaron medidas para impedir que fuera posible determinar el origen del armamento.¹⁴ Ese flujo de armamento de Europa hacia Estados Unidos constituye un claro vínculo entre el mercado global legítimo de armas y el tráfico ilícito de armas en América del Norte.

En el Informe Anual para 2017 del Consejo de Europa sobre el Control de Exportaciones de Tecnología y Equipo Militares, se incluyen 26 licencias de exportación de armas pequeñas hacia México con un valor aproximado de 78.4 millones de euros, provenientes de diez Estados Miembros de la Unión Europea: Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Italia, Reino Unido, República Checa y Suecia. En el informe, que registra también las solicitudes de exportación denegadas,¹⁵ no se reportan negativas para el caso de México, lo cual refleja que es considerado un socio confiable para la Unión Europea.

Los resultados de los controles para la exportación de armas de fuego desde la Unión Europea permiten afirmar que los embarques de armas legales importadas a México desde Europa no son un canal significativo de desvío hacia la delincuencia organizada. Por consiguiente, para determinar la magnitud de los flujos, canales y rutas del tráfico ilícito de armas hacia México, las autoridades mexicanas deben contar con mecanismos de rastreo eficaces y oportunos. Para documentar el origen de las armas de origen europeo aseguradas en México, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) es un aliado estratégico.

¹⁴ Office of Strategic Intelligence and Information-ATF, *op. cit.*

¹⁵ Las solicitudes de exportación pueden ser negadas con base en los siguientes ocho criterios: 1. Cumplimiento de obligaciones internacionales, embargos inclusive; 2. Violaciones a derechos humanos o cuestiones humanitarias; 3. Situación interna en el país importador; 4. Riesgos a la paz y estabilidad regionales; 5. Seguridad nacional de los miembros de la UE o sus aliados; 6. Actitud del importador hacia la seguridad internacional o el terrorismo; 7. Riesgo de desvío hacia usuarios no autorizados, y 8. Incompatibilidad con los objetivos de desarrollo del país importador. Parlamento Europeo, *op. cit.*, p. 2.

El valor estratégico de la Europol

Marco normativo

La Europol tuvo sus orígenes como una agencia establecida mediante un convenio celebrado entre los países miembros de la Comunidad Europea, al amparo del Tratado de Maastricht de 1993, que fundó la Unión Europea (UE).¹⁶ Posteriormente, la decisión del Consejo Europeo del 24 de junio de 2008 (en vigor desde 2009) reemplazó a la Convención de 1993 que estableció la Europol.

Desde el 1 de enero de 2010, la Europol se convirtió en una agencia de la UE, lo que le permitió aumentar su capacidad de interacción con los Países Miembros de la Unión. El 1 de mayo de 2017, la Europol se convirtió oficialmente en la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial, al entrar en vigor su nuevo reglamento.¹⁷ Esta evolución normativa refleja la importancia gradual y progresiva que los Países Miembros de la UE

¹⁶ Consejo de la Unión Europea, “Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol)”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 316, 27 de noviembre de 1995, pp. 2-32, disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127(01)&from=ES) (fecha de consulta: 18 de febrero de 2020).

¹⁷ El nuevo reglamento fue adoptado el 11 de mayo de 2016, cuando el Parlamento Europeo votó en favor de actualizar las facultades de la Europol, para permitirle mejorar sus esfuerzos en la lucha contra el terrorismo, criminalidad cibernética y otras formas graves de crimen organizado. El nuevo reglamento fortaleció el papel de la Europol para apoyar la cooperación entre las fuerzas policiales y judiciales en la Unión Europea. Consejo de la Unión Europea, “Decisión del Consejo de 6 de abril de 2009 por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol) (2009/371/JAI)”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L121, 15 de mayo de 2009, pp. 37-66, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0371&from=EN> (fecha de consulta: 18 de febrero de 2020); Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, “Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L135, 24 de mayo de 2016, pp. 53-114, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0794&from=EN> (fecha de consulta: 18 de febrero de 2020).

y sus órganos atribuyen a esta agencia, así como la ampliación de las competencias que tiene asignadas.

Estructura

La Europol está encabezada por un director ejecutivo y tres directores ejecutivos adjuntos, quienes son designados por el Consejo de la UE por un periodo de cuatro años. Actualmente, la directora ejecutiva es Catherine De Bolle, de nacionalidad belga, designada en mayo de 2018, quien funge además como representante legal de la Agencia.¹⁸

Por su parte, su principal órgano administrativo y de gobierno es el Consejo de Administración. Se encuentra integrado por representantes de cada Estado Miembro de la UE (aunque Dinamarca sólo asiste en calidad de observador) y un representante de la Comisión Europea. Sus tareas principales son proporcionar dirección estratégica a la Agencia, supervisar la implementación de sus actividades, adoptar sus programas de trabajo y presupuesto anuales y ejercer las funciones de gobernanza previstas en su reglamento. Realiza sus actividades sustantivas mediante tres departamentos: operaciones, gobernanza y capacidades.

La Europol tiene su sede en La Haya, Países Bajos, y cuenta con más de mil funcionarios provenientes de Países Miembros de la UE. El personal es parte de las distintas agencias de los Países Miembros de la UE para el cumplimiento de la ley e incluye oficiales de policía, migración, aduanas y otros servicios de seguridad. En su sede se ubican más de 220 oficiales de enlace, enviados como representantes de agencias homólogas nacionales tanto de países miembros como no miembros de la UE.

En términos de administración y rendición de cuentas, la Europol responde, dentro de la UE, ante el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos Internos. El Consejo aprueba el presupuesto de la Agencia (que forma parte del presupuesto general de la UE), junto con el Parlamento Europeo. Puede adoptar además, de manera conjunta con el Parlamento Europeo, normas

¹⁸ Europol, "Acerca de Europol", en <https://www.europol.europa.eu/es/about-europol> (fecha de consulta: 18 de febrero de 2020).

sobre la labor de Europol. Cada año, el Consejo envía al Parlamento Europeo un informe especial sobre las actividades de la agencia.

Capacidades

La naturaleza supranacional de Europol otorga a esta agencia capacidades para enlazar y coordinar cuerpos nacionales de policía e investigación. En este sentido, es esencial comprender que, pese a contar con independencia de acción, su mandato obliga a este organismo a concentrarse en auxiliar a las autoridades policiales de los miembros de la UE en las diversas facetas y actividades de la lucha contra la delincuencia y el terrorismo.

Las competencias otorgadas a la Europol por los miembros de la UE se centran, aunque no de manera exhaustiva, en el combate contra las drogas ilegales, la trata de personas, la inmigración ilegal, la ciberdelincuencia, los delitos contra la propiedad intelectual, el contrabando de tabaco, la falsificación de moneda, el fraude fiscal, el lavado de dinero, el terrorismo, entre otros.¹⁹

Intercambio de información

La característica esencial de la Europol es su naturaleza supranacional, que la convierte en un organismo que integra capacidades de inteligencia y operativas de los miembros de la UE y que, al hacerlo, multiplica sus alcances y, mediante alianzas, proyecta sus acciones a nivel global. Sus actividades fundamentales son la captación y la integración de información, el análisis y el intercambio de datos con agencias policiales no sólo de la UE, sino también con los organismos no europeos con acuerdos bilaterales de cooperación con Europol.

Coordinación operativa

La agencia intercambia información y mantiene coordinación operativa con terceros Estados y sus agencias policiales y de seguridad, tanto al interior de la UE como a nivel regional y global.

¹⁹ *Idem.*

Al ser la UE su espacio de acción principal, la Europol interactúa en primer plano con las agencias policiales de sus Estados Miembros. Con ese propósito, cada Estado Miembro designa una Unidad Nacional de Europol, que funge como vínculo de las autoridades de dicho país con la Agencia. De igual forma, la Europol colabora de manera estrecha mediante acuerdos de cooperación con diversas instituciones y agencias de la Unión: Comisión Europea, Eurojust, Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, Banco Central Europeo, entre otras.

En sus relaciones al exterior de la Unión Europea, la normativa de la Europol establece tres tipos de instrumentos de cooperación que le permiten vincularse con autoridades de seguridad y aplicación de la ley de terceros Estados: acuerdos estratégicos, acuerdos de operación y acuerdos de trabajo. Aunque los dos primeros están dirigidos a mejorar la cooperación entre la Europol y el país interesado, los acuerdos estratégicos se encuentran limitados al intercambio de información de inteligencia en general, así como de información estratégica y técnica. Por su parte, los acuerdos de operación permiten a la Europol el intercambio de información que incluya datos personales, siendo ésta sumamente restringida por la legislación comunitaria. Finalmente, los acuerdos de trabajo constituyen instrumentos dirigidos a alcanzar una cooperación más ágil y efectiva a nivel operativo. Estos últimos permiten el intercambio de información entre la Europol y las corporaciones nacionales de terceros que ejecutan directamente labores policiales y de seguridad. Sin embargo, sujetan la información a ciertas restricciones cuando se considera que contienen datos personales.²⁰

Políticas de cooperación con países no miembros de la UE

Una de las mayores ventajas que la cooperación con la Europol ofrece para México es que su sistema de oficiales de enlace está abierto a representantes de corporaciones de Estados no miembros de la UE. Mediante este mecanismo, un eventual oficial de enlace mexicano podría convivir en la sede de la Europol con sus similares de las distintas agencias de policía y seguridad pública de los Estados Miembros de la UE. Los oficiales

²⁰ *Idem.*

de enlace provenientes de los Estados Miembros cuentan con un amplio campo de acción, pues no se encuentran subordinados al comando de la Europol o de su director ejecutivo, sino que dependen directamente de los mandos de sus respectivas agencias y actúan acatando la legislación del Estado del que provienen.

Específicamente, mediante un acuerdo de trabajo México podría comisionar al menos a un oficial de enlace, lo que le brindaría múltiples oportunidades de interacción y acceso con sus homólogos en La Haya. Europol, en la práctica, no establece distinciones en el tratamiento que otorgaría a un eventual oficial de enlace mexicano respecto del que brinda a los designados por los miembros de la UE. A todos los oficiales de enlace se les asigna una oficina propia en la sede y, sin excepción, deben aprobar un examen de confiabilidad (*vetting*) y cumplir estrictas reglas de seguridad y confidencialidad.

En la actualidad, se encuentran comisionados en la sede de la Europol poco más de 250 oficiales de enlace provenientes de 41 países, quienes, de manera conjunta con los funcionarios de la Europol y la Eurojust (agencia de la Unión Europea encargada de la coordinación en la procuración de justicia), mantienen una comunicación constante en temas de seguridad, entre sí y con sus respectivas autoridades nacionales.²¹ De esta manera, el conjunto de los oficiales de enlace integran un ecosistema policial internacional de alcance global en el que es posible intercambiar información de manera transversal, así como mantener canales de comunicación ágiles que permiten el flujo de información hacia sus respectivas jurisdicciones nacionales. Con ese propósito Europol pone a disposición de los oficiales de enlace, sin costo para sus gobiernos, un sistema seguro de intercambio de información con la tecnología de encriptación más avanzada (denominada SIENA, por sus siglas en inglés).²² A través de este sistema, que cuenta con una interfase

²¹ Los Estados no miembros de la UE que cuentan actualmente con oficiales de enlace en la Europol son Albania, Australia, Canadá, Colombia, Islandia, Macedonia del Norte, Moldavia, Montenegro, Noruega, Serbia, Suiza y Turquía. Diversas agencias de los Estados Unidos de América cuentan también con oficiales de enlace en la Europol. *Idem*.

²² Europol, "Secure Information Exchange Network Application (SIENA)", en Unión Europea, en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/secure-information-exchange-network-application-siena> (fecha de consulta: 19 de febrero de 2020).

que vincula la sede de la Europol con los puntos focales de sus Estados Miembros o con los que hayan celebrado un acuerdo de cooperación, se realiza un intercambio ágil, seguro y amigable de información estratégica y de material de inteligencia. Las cifras que brinda la Europol respecto al intercambio de información que tiene lugar a través de este sistema dan cuenta de su relevancia en materia de seguridad pública.²³

Por otra parte, la Unión Europea ha implementado una política multianual en ciclos de cuatro años, que desde 2010 busca brindar mayor continuidad a la lucha contra la delincuencia organizada y los delitos internacionales de gran envergadura. Mediante esta política, la UE busca que haya cooperación efectiva entre las agencias encargadas de estos temas, las instituciones de la UE y terceros actores con relevancia.

En este tenor, el Consejo de Europa determinó en mayo de 2017 continuar con el denominado *ciclo de actuación de la UE* contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia para 2018-2021.²⁴ Esta decisión planteó como objetivo una lucha coherente y metodológica contra el crimen, a través de la mejora y el fortalecimiento de la cooperación entre las agencias de los Estados Miembros y las instituciones y agencias de la UE, así como terceros Estados y organizaciones internacionales. Para este fin, el Consejo de Europa determinó como prioritaria la lucha contra el crimen en los siguientes rubros que, como puede apreciarse, guardan una enorme coincidencia con las prioridades de seguridad ciudadana y combate al crimen organizado de las autoridades mexicanas:²⁵ 1. crimen cibernético, 2. tráfico de drogas, 3. facilitación de la inmigración ilegal, 4. delitos contra

²³ La Europol indica que hasta 2017, a través del sistema SIENA: se habían abierto 66 113 nuevos casos (42% de incremento respecto a 2016); se habían intercambiado un millón de mensajes operativos (16% más que en 2016); participaban 1200 autoridades nacionales competentes, provenientes de 47 países y 10 socios internacionales; se contabilizaban 5531 usuarios del sistema (17% de incremento respecto a 2014). *Idem*.

²⁴ Consejo de la Unión Europea, "Outcome of the Council Meeting, 3539th Council Meeting, Justice and Home Affairs", 9453/17, 18 de mayo de 2017, en <https://www.consilium.europa.eu/media/22193/st09453en17.pdf> (fecha de consulta: 17 de marzo de 2020).

²⁵ Consejo de la Unión Europea, "Draft Council Conclusions on Setting the Eu's Priorities for the Fight Against Organised and Serious International Crime Between 2018 and 2021", 8654/17, 12 de mayo de 2017, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8654-2017-INIT/en/pdf> (fecha de consulta: 17 de marzo de 2020).

la propiedad intelectual, 5. tráfico de seres humanos, 6. fraude intracomunitario, 7. tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, 8. delitos medioambientales, 9. lavado de dinero y 10. fraude documental.²⁶

En términos de participación de Estados no miembros en la política de la Unión Europea, la decisión del Consejo de 2017 resulta fundamental. En ésta, se estableció como una de las cuatro etapas de la implementación de esta política la creación de una plataforma de participación múltiple denominada EMPACT.²⁷ Esta plataforma se define como:

Un ambiente administrativo ad hoc para el desarrollo de actividades destinadas a alcanzar objetivos pre-establecidos. Constituye una plataforma de cooperación estructurada y multidisciplinaria para los Estados Miembros, instituciones y agencias de la UE, así como terceros Estados, organizaciones internacionales y otros socios (públicos o privados) para considerar las amenazas de la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional.²⁸

En este sentido, la Europol desempeña un papel predominante en esta plataforma, al ser la agencia de la UE que evalúa y prioriza las amenazas graves del crimen organizado y emite recomendaciones basadas en un análisis profundo de las mayores amenazas criminales para la Unión.²⁹ Derivado de estas recomendaciones, la Europol desarrolla planes estra-

²⁶ Consejo Europeo-Consejo de la Unión Europea, “Lucha de la UE contra la delincuencia organizada”, en Unión Europea, en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-fight-against-organised-crime-2018-2021/> (fecha de consulta: 19 de febrero de 2020).

²⁷ Plataforma multidisciplinaria europea contra las amenazas delictivas (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats). Los términos de referencia de la política de la UE para el combate al crimen 2018-2021, en los cuales se describe con precisión la estructura y el funcionamiento de la plataforma EMPACT, pueden ser consultados en: Presidencia del Consejo de la Unión Europea, “EU Policy Cycle Terms of Reference”, en Unión Europea, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10544-2017-REV-2/en/pdf> (fecha de consulta: 19 de febrero de 2020).

²⁸ *Ibid.*, p. 6. (Traducción de los autores.)

²⁹ Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada (SOCTA, de Serious and Organised Crime Threat Assessment). *Ibid.*, p. 4.

tégicos multianuales basados en la priorización de amenazas y plantea objetivos estratégicos para su combate.

En consecuencia, los proyectos desarrollados en EMPACT establecen planes operativos de acción (POA) para combatir el crimen en las áreas prioritarias designadas. El diseño de los POA se dirige a alcanzar un objetivo particular para que los Estados Miembros y las agencias de la UE trabajen coordinadamente para instrumentarlos. Cabe destacar que la información de los POA se transmite a la Europol para su análisis y evaluación a través del sistema SIENA que, como se mencionó anteriormente, es accesible a oficiales de enlace y agencias policiales de terceros Estados que hayan suscrito algún acuerdo de cooperación con la Europol.³⁰

Finalmente, la suscripción de un acuerdo de trabajo con la Europol brindaría ventajas adicionales para México. Le daría acceso a EMPACT, con lo que se potenciarían aún más las posibilidades de coordinación estratégica con Europa, le permitiría participar en sesiones de información con expertos y disfrutar de fondos europeos para el adiestramiento y la capacitación profesional de policías en temas relevantes.

Conclusiones

El entorno global y regional que enfrenta México en materia de seguridad genera retos adicionales a la grave situación interna en esa materia. El combate al tráfico ilícito de armas que alimenta a la delincuencia transnacional organizada que opera en México tiene como primer frente el adecuado control de nuestras fronteras y puertos.

México requiere una estrategia integral y diversificada para abatir el tráfico ilícito de armas que satisface la demanda de las organizaciones criminales. La colaboración con las autoridades de Estados Unidos, origen de 70% de las armas introducidas ilícitamente al país, es la prioridad más alta en el ámbito internacional. Estas acciones deben ser complementadas con una colaboración estratégica con el resto de la comunidad interna-

³⁰ Los términos de referencia mencionan que el involucramiento de socios externos a la Unión Europea implica el cumplimiento de la normativa aplicable al intercambio de información, como previsto en el Reglamento de la Europol. *Ibid.*, p. 26.

cional. Un acuerdo de trabajo con la Europol tendría un enorme impacto en este sentido, pues complementaría la cooperación bilateral con cada uno de los Estados europeos fabricantes de las armas que son aseguradas en México y, al mismo tiempo, potenciaría las capacidades de las autoridades mexicanas para abatir el contrabando que genera 30% de los flujos de armas que llegan a México.

La suscripción de un acuerdo de trabajo con la Europol brindaría a México un conjunto de ventajas estratégicas y operativas que se traducirían en una mayor eficacia en las acciones nacionales contra el tráfico ilícito de armas:

- Se fortalecerían las capacidades del Estado mexicano para abatir el tráfico ilícito de armas como resultado de un salto exponencial en la disponibilidad de información sobre las armas aseguradas. Los resultados del rastreo del origen de las armas, la coordinación directa, oportuna y ágil con más de 200 entidades de 41 Estados, mediante los oficiales de enlace y la certeza de contar con mecanismos de transmisión de la información seguros y de tecnología de punta deberían verse reflejados en mayores capacidades y más eficacia de las entidades federales mexicanas de seguridad ciudadana.
- Además, las autoridades de México desarrollarían mejores fórmulas para la captación de información relevante y, al aprovechar plenamente las capacidades de la Europol para efectuar rastreo de armas aseguradas, se podrían acelerar los tiempos de las consultas de estos datos, que en el caso de Estados Unidos suelen ser poco ágiles.
- El éxito en el intercambio de información relevante y en tiempo real con la Europol puede servir para acelerar los tiempos y mejorar la calidad de los intercambios de información con Estados Unidos y otras contrapartes relevantes. El hecho de que diversas agencias policíacas y de seguridad de Estados Unidos mantengan oficiales de enlace en la Europol puede fortalecer la coordinación con las mismas y a la vez agilizar los intercambios de información con ellas.
- Información más rápida, relevante y precisa sobre armas específicas utilizadas por la delincuencia organizada, incrementaría la capacidad de las autoridades mexicanas de procuración de justicia para judicializar tanto dichos delitos, como el mismo contrabando de armas.

La colaboración en el combate al tráfico ilícito de armas es tal vez el aspecto al que México asigna la más alta prioridad en este momento para desarrollar su colaboración institucional con la Europol. Sin embargo, los resultados obtenidos en esta materia pueden ser una plataforma inicial para avanzar también en la cooperación en otros ámbitos del combate a la delincuencia organizada transnacional.

La Europol, por su parte, puede también obtener información valiosa por parte de México sobre las actividades internacionales de las organizaciones criminales que operan en el país. Las autoridades mexicanas tienen activos valiosos que aportar en este ámbito y su vocación de colaboración fortalece la cooperación internacional en la lucha común contra la delincuencia organizada, que no reconoce fronteras.