

LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE ARMAS

Gleb ZINGERMAN

SUMARIO: I. *Instrumentos internacionales.* II. *Mejores prácticas internacionales.* III. *Conclusiones.*

I. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Los problemas ligados a la delincuencia organizada y a las amenazas del terrorismo son fenómenos que poseen el potencial de desestabilizar a gobiernos democráticos, tal y como lo demuestran claramente los casos de Colombia y Georgia, y además preocupan de manera alarmante a la comunidad internacional. En este contexto, es prioritario que todo marco de decisión de políticas públicas posea un marco conceptual y operativo de lucha contra estos fenómenos. El tráfico de armas bajo el dominio de la ilegalidad es un fenómeno complejo. Una de sus dimensiones la constituye la económica, donde las ventajas que gozan las organizaciones en sus márgenes costo-beneficio explican la expansión de actividades ilegales. Se calcula que los márgenes de ganancias netas de las organizaciones criminales llegan al 550% en México.¹ Las medidas y estrategias explicadas a continuación apuntan a disminuir estos márgenes de ganancias de la delincuencia organizada.

¹ Véase el apéndice estadístico al trabajo publicado por Buscaglia y Van Dijk titulado “Controlling Organized Crime and Public Sector Corruption”, *Forum on Crime and Society*, Viena, Naciones Unidas, 2003.

El tráfico de armas por parte de la delincuencia organizada representa un canal ideal para el apoyo logístico de células terroristas en Europa y Estados Unidos. Por lo tanto, se debe pensar que el tráfico de armas es un vínculo adicional entre el terrorismo y la delincuencia organizada que explica la capacidad operativa de grupos criminales que realizan atentados terroristas alrededor del mundo.

Durante la última década, los países han generado marcos internacionales legislativos de lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, y en contados casos los han traducido en efectivos esfuerzos domésticos a través de reformas institucionales y judiciales, así como en prácticas operativas dentro del sistema de procuración e impartición de justicia. Respecto a la cooperación internacional hay que señalar que la Organización de Estados Americanos (OEA), las Naciones Unidas (ONU) y la Agencia Internacional de Energía Atómica lograron armonizar sus instrumentos legislativos contra la delincuencia organizada, contra la corrupción, contra el terrorismo y contra el tráfico de armas, para efectos de facilitar y reforzar la cooperación internacional.

Cabe mencionar que la OEA —en 1997— adopta la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (Convención Interamericana) que entró en vigor en 1998.²

Asimismo, la ONU, en el 2000, presenta la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también denominada Convención de Palermo —que entró en vigor en 2003— y sus protocolos, incluyendo el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que entró en vigor en

² El texto completo y la lista de los países que ratificaron esta Convención se puede encontrar en la página Web: <http://www.oas.org/juridico/spanish/armas.htm>.

2005.³ A pesar de que México ya tenía sus leyes de armas de fuego y explosivos, y contra la delincuencia organizada, de 1972 y 1996 respectivamente, las convenciones internacionales crearon una obligación para los países miembros de unificar su marco legal e institucional con el fin de aumentar el impacto de la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada, el tráfico de armas, la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo.

Por ejemplo, en el preámbulo de la Convención Interamericana los países subrayan los objetivos de esta Convención, entre ellos,

...impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, dada su vinculación con el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia trasnacional organizada, las actividades mercenarias y otras conductas criminales; requiere la cooperación internacional, el intercambio de información y otras medidas apropiadas a nivel nacional, regional e internacional y deseando sentar un precedente en la materia para la comunidad internacional en la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

Hay que preguntarse qué ventajas traen la Convención Interamericana, el Protocolo de Naciones Unidas contra la Fabricación y Tráfico de Armas, y otros instrumentos internacionales. En primer lugar debemos mencionar que los tratados internacionales proponen definiciones universales; por ejemplo, los artículos 2o. de la Convención Interamericana y 3o. del Protocolo de Naciones Unidas contemplan la definición de armas de fuego, municiones, piezas y explosivos. Estos preceptos contienen una defi-

³ El texto completo de la Convención de Palermo y sus protocolos, así como la lista de los países miembros, se pueden encontrar en la siguiente página de Internet: http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html.

nición general, en tanto que el artículo 41 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos señala los tipos de armas y explosivos, que desde luego caben en la definición universal.

Asimismo, debemos mencionar las medidas que diseñan las convenciones internacionales para combatir el tráfico de armas, la delincuencia organizada y el terrorismo. En este caso, podemos agrupar las medidas en tres categorías principales: legislativas; preventivas y operativas, y de cooperación internacional y asistencia técnica. Por lo que respecta a las medidas legislativas, tanto la Convención Interamericana como el Protocolo de la ONU contra la fabricación y el tráfico de armas de fuego, en sus artículos IV y V respectivamente, establecen la obligación de los Estados miembros de tipificar como delito la fabricación y el tráfico de armas. Por lo tanto, en los artículos 81 a 86 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos el Estado determina las sanciones por portación, acopio, posesión, importación, tráfico y fabricación de armas de fuego y explosivos. Además, cabe mencionar que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada declara su competencia para perseguir los delitos señalados en los artículos 83 y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, siempre y cuando éstos hayan sido cometidos por grupos delictivos, como lo determina la legislación nacional.

Sin embargo, la estrategia de luchar contra el tráfico de armas tiene dos pilares principales: prevención y reacción, de los cuales este último se refiere principalmente a las medidas operativas para combatir ese fenómeno. Entonces, ¿cómo se podría prevenir el tráfico o la fabricación ilícita de armas y explosivos? En este sentido, tanto la Convención Interamericana como el Protocolo de Naciones Unidas tienen elementos específicos para fortalecer la parte de prevención, que son:

- Marcaje de armas de fuego, que incluye: el nombre del fabricante, el lugar de fabricación y el número de serie; en casos de importación, el nombre y la dirección del impor-

tador. Asimismo, el marcaje de armas de fuego confiscadas o decomisadas.⁴

- Mantenimiento de un registro por un periodo no inferior a diez años que incluye las marcas que traen las armas de fuego, las piezas, sus componentes y municiones; en casos de importación: las fechas de emisión y expiración de las licencias o autorizaciones correspondientes, el país de exportación, el país de importación, los países de tránsito, cuando proceda, y el receptor final, así como la descripción y la cantidad de los artículos.⁵
- Prevención de reactivación ilícita de armas de fuego, incluyendo la penalización de cualquier conducta dirigida a reactivar un arma de fuego.⁶ Es importante subrayar que después de la confiscación o decomiso de armas desactivadas hay que asegurarse de que éstas no serán utilizadas con fines ilegales. Hay que evitar que las armas de fuego o explosivos, aun desactivados, terminen en manos de grupos delictivos o terroristas o que les sean vendidas a estos grupos delictivos.
- Establecimiento de un sistema eficaz y eficiente de control sobre el otorgamiento de las autorizaciones, licencias de importación, tránsito o exportación de armas o explosivos.⁷ En relación con esta medida, hay que subrayar lo siguiente: primero, que debe existir un sistema de control eficaz, eficiente y transparente de autorización de fabricación, importación y exportación de armas y explosivos, y segundo, una regulación específica y adecuada del merca-

⁴ Cfr. artículo VI de la Convención Interamericana, así como el artículo 8o. del Protocolo de Naciones Unidas que además sugiere que la marca sea distintiva y fácil de emplear, que ostente símbolos geométricos sencillos, junto con un código numérico y/o alfanumérico, y que permita a todos los Estados parte identificar sin dificultad el país de fabricación.

⁵ Cfr. artículo 7o. del Protocolo de las Naciones Unidas.

⁶ Cfr. artículo 9o., *ibidem*.

⁷ Cfr. artículos IX de la Convención Interamericana y 10 del Protocolo de las Naciones Unidas.

do de venta de armas de fuego y explosivos para evitar el abuso por parte del sector privado, incluyendo a los intermediarios. Debe notarse que de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, tales permisos los otorga la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA); sin embargo, se podría establecer un mecanismo de control externo e independiente con el fin de verificar que las reglas establecidas para otorgar tales permisos son respetadas y no haya alguna ineficiencia o espacio que genere un riesgo de corrupción de los funcionarios públicos. Este mecanismo de control puede ser ejercido por una comisión compuesta por los miembros de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

- Control fronterizo y aduanero sobre la exportación, importación y el tránsito de armas de fuego y explosivos.⁸ Cabe mencionar que el control fronterizo y aduanero se refiere no solamente a un sistema de control de cargos que se importa o exporta, sino también los mecanismos de anticorrupción en los organismos respectivos, tales como el “principio de cuatro ojos” que se aplica en Alemania por los operadores de la justicia y que significa que cualquier decisión debe ser tomada con supervisión o consenso de su compañero. Sin embargo, debemos advertir que este principio hay que aplicarlo sin aumentar el burocratismo del sistema, y solamente con el propósito de aumentar la transparencia y la calidad de decisión, así como disminuir el riesgo de corrupción en todos los niveles.⁹

Por lo que se refiere a las medidas operativas que determinan los instrumentos internacionales, podemos mencionar las técni-

⁸ Cfír. artículos X de la Convención Interamericana y 11 del Protocolo de las Naciones Unidas.

⁹ Cfír. Buscaglia, Edgardo *et al.*, “Ligas entre corrupción y delincuencia organizada. Tesis, casos y propuestas”, *Revista de la Universidad Católica de Chile*, 2002.

cas siguientes: las entregas vigiladas, la infiltración de los agentes encubiertos, testigos colaborantes e intercepción electrónica que señalan los artículos XVII de la Convención Interamericana y 20 de la Convención de Palermo. El punto problemático es la aplicación de entregas vigiladas¹⁰ en el caso de tráfico de armas de fuego y explosivos, debido a que la legislación mexicana no estipula las normas ni los requisitos para implementar esa técnica operativa.¹¹ Sin embargo, el artículo 11 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada establece algunos criterios para la aplicación de operaciones de los agentes encubiertos. Por lo tanto, se podría abrir la discusión en torno a la autorización explícita de este instrumento investigativo, estableciendo las restricciones internas y formales y los controles externos de su aplicación.¹²

Por último, los instrumentos antes mencionados establecen el marco del sistema de cooperación internacional que abarca no solamente intercambio de información, sino la capacitación de los operadores de justicia, asistencia legal mutua, extradición y asistencia técnica.¹³

Debemos preguntarnos: ¿qué beneficios proporcionan los instrumentos internacionales para un país específico? Hay que subrayar que la imagen de un país depende no solamente del nivel

¹⁰ Cfr. artículo 2o.: *i*) por entregas vigiladas se entenderá la técnica consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas salgan del territorio de uno o más Estados, lo atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de investigar delitos e identificar a las personas involucradas en la comisión de éstos.

¹¹ Cfr. González-Ruiz *et al.*, “El análisis de la experiencia de los operadores de justicia en México: los resultados de la encuesta en Chiapas”, en Buscaglia y González (coords.), *Reflexiones en torno a la delincuencia organizada*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2005.

¹² Para más información sobre las restricciones internas y formales y los controles externos véase González-Ruiz *et al.*, *El sistema de justicia penal y su reforma: teoría y práctica*, México, Distribuciones Fontamara, 2005, p. 94.

¹³ Cfr. los artículos XV, XVI y XVII de la Convención Interamericana, 16, 18, 26, 27, 28 y 29 de la Convención de Palermo, y 12, 13 y 14 del Protocolo de las Naciones Unidas.

de su desarrollo socioeconómico, sino también de su nivel de cumplimiento de los estándares internacionales que precisamente establecen los pactos internacionales. Por lo tanto, en los programas políticos del gobierno habrá que reflejar que éstos se basan en los criterios internacionales que fueron proclamados en las Convenciones de la OEA, la ONU y otras instituciones internacionales. Asimismo, el beneficio práctico de implementar los instrumentos internacionales es el aumento de eficacia y eficiencia de la cooperación internacional en la lucha contra el tráfico de armas y explosivos, particularmente ligado a la delincuencia organizada y al terrorismo. Como se mencionó antes, los tratados internacionales claramente establecen la obligación de los Estados miembros de cooperar en asuntos de formación, capacitación de los operadores de justicia y asistencia técnica para fortalecer la capacidad institucional. En su caso, cualquier Estado parte de la Convención Interamericana o de la Convención de Palermo puede solicitar la asistencia técnica a manera de cursos de formación o capacitación de otros Estados miembros de las mismas. Por otro lado, las convenciones internacionales son instrumentos de unificación y armonización legislativa y como consecuencia permiten unificar la legislación sobre un tema no sólo entre diferentes países, sino también dentro de un Estado federalista que evita las contradicciones entre las leyes estatales y facilita la colaboración interinstitucional.

II. MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES

Antes de diseñar algunas políticas, estrategias y medidas contra el tráfico de armas y explosivos, así como contra los grupos delictivos involucrados en este tipo de actividades, hay que tener una perspectiva adecuada. No cabe ninguna duda de que las armas y explosivos sirven para ciertos propósitos lícitos, como la defensa nacional, la seguridad pública, la exploración de minerales, etcétera. No obstante, estas mismas armas y explosivos pueden causar lesiones, daños e inseguridad pública o nacional cuan-

do son utilizados por grupos delictivos y terroristas. ¿Cuál visión sobre el tema debe tener el Estado para poder tomar las medidas efectivas contra el tráfico de armas y explosivos y su vinculación con la delincuencia organizada? Hay que subrayar que el tráfico de armas funciona con base en las reglas del mercado, es decir la demanda, la oferta y los intermediarios. Si es efectivamente un mercado, ¿cuál es su volumen y por qué es tan atractivo para la delincuencia organizada? Al respecto podemos señalar que el volumen del mercado lícito de armas pequeñas se calcula en cuatro mil millones de dólares, mientras que el del mercado ilícito en alrededor de mil millones de dólares.¹⁴ Para tal efecto, las políticas, estrategias y medidas deben ser diseñadas de tal forma que puedan reflejar cada uno de estos elementos. Desde el punto de vista de la oferta, los grupos delictivos se dedican al tráfico de armas y explosivos con fines lucrativos, esto es, para generar ingresos económicos, debido a que el mercado de armas tiene reglas muy vagas y los precios del mercado negro los controlan los mismos grupos delictivos. Al mismo tiempo, el que algunos grupos, por ejemplo en Brasil, se dediquen al tráfico de drogas e intercambien las armas por la droga comprueba la estrecha relación entre el tráfico de drogas, la delincuencia organizada y el tráfico de armas.¹⁵ Pero hay que conocer la escala y la dimensión del problema que enfrentan los países; por ejemplo, según Joao Honwana y Guy Lamb, en 1998 habían más de 300 empresas en el mundo que producían, importaban o exportaban armas pequeñas, municiones y equipo,¹⁶ y de acuerdo con el *Small Arms Sur-*

¹⁴ *Small Arms Survey 2002: Counting the Human Cost*, Geneva, Graduate Institute of International Studies, Oxford University Press, 2002, p. 109.

¹⁵ Véase Informe del 116 Curso Internacional de Capacitación “La situación actual sobre el tráfico ilícito de armas de fuego y la trata de seres humanos”, p. 217.

¹⁶ Honwana, Joao y Lamb, Guy, *Small Arms Proliferation and Drug Trafficking in Southern Africa*, Sudáfrica, Centre for Conflict Resolution, University of Cape Town, visible en: http://ccrweb.ccr.uct.ac.za/archive/staff_papers/guy_small_arms_drugs.html#fref4.

vey 2001 de las Naciones Unidas, existen 600 empresas que se dedican a este tipo de negocio.¹⁷ En 2004 se estimó en 1,249 el número de estas empresas en más de noventa países, lo que comprueba el crecimiento de aproximadamente 400% del mercado de los productores en esta época.¹⁸ Sin embargo, los principales productores de armas son Rusia, Ucrania, China, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia. De igual forma, el Informe de la Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala señala que hay entre 1.5 y 2 millones de armas en las calles de este país.¹⁹ Ésta es una cifra alarmante tomando en cuenta los problemas de control de la frontera entre México y Guatemala. Asimismo, después de la caída de la Unión Soviética, algunas repúblicas fueron “capturadas” por la delincuencia organizada, la Mafia Rusa, que se dedicaba desde la fabricación pirata de videos, discos compactos y otras mercancías, hasta el tráfico de material nuclear. Una de las actividades más peligrosas de la Mafia Rusa es el tráfico de armas y explosivos, debido al altísimo nivel de corrupción en Rusia y en sus países vecinos, que venden a los grupos terroristas y a los de delincuencia organizada. Además, hay que subrayar que la Mafia Rusa no es un fenómeno exclusivo de Rusia, sino que opera en más de cincuenta países, incluyendo Estados Unidos y México.²⁰ Del lado de la demanda se encuentran los grupos de delincuencia organizada y terroristas, incluyendo a las guerrillas, que utilizan las armas para su propia seguridad y para cometer actos de terrorismo. En este caso, las armas no son solamente una mercancía, sino también

¹⁷ Cfr. *Small Arms Survey 2001*, en http://www.smallarmssurvey.org/Yearbook%202001/SAS2001Ch1_en.pdf.

¹⁸ Cfr. *Small Arms Survey 2004*, en <http://www.smallarmssurvey.org/Yearbook%202004/2004%20press%20kit-chap.01.pdf>.

¹⁹ Siglo Veintiuno, 27 de agosto de 1999, y UNEP, “Violencia e inseguridad ciudadana”, capítulo 7 del *Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala*, marzo de 1998, p. 159.

²⁰ Minwoo Yun, *Understanding Russian Organized Crime: Its Causes, Present Situations, and Significances*, 2003.

un medio de pago, por lo que se fija una relación entre distintos grupos: redes de delincuencia organizada y terrorismo.²¹

Cuando se puede, las armas de fuego y explosivos se adquieren legalmente, o bien en la sutil línea que divide la venta legal del tráfico ilícito. La venta de armas se considera legal siempre y cuando no viole las normas del derecho internacional y doméstico. Esto significa que no existe alguna disposición en la ley del país exportador o del importador. Sin embargo, en algunas ocasiones estas normas son muy ambiguas o están sujetas a la discreción de los funcionarios públicos debido al pobre control de estos últimos; y por lo tanto, la frontera entre lo lícito y lo ilícito desaparece, de lo que resulta un aumento del número de armas en la calle.²²

Como resultado de la deficiencia de regulación en materia de venta de armas de fuego y falta de supervisión y controles adecuados, el mercado ilícito se enriquece de *mercancía*, y el método principal que utilizan para adquirir armas es la diversión que significa “mover” armas del mercado lícito hacia el ilícito. No obstante, hay que señalar que “mover” armas sería más difícil sin la complicidad de los funcionarios públicos a través de corrupción o negligencia.²³ Según Rachel Stohl, hay nueve distintas técnicas para introducir las armas en el mercado ilícito:

- 1) Los Estados o compañías violan las sanciones o embargos internacionales que prohíben vender armas a ciertos países o regímenes.

²¹ En el informe de las Naciones Unidas se establecen seis tipologías de los grupos delictivos. Véase “Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries”, septiembre de 2002, visible en: http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot_survey.pdf.

²² Cfr. Stohl, Rachel, “Fighting the Illicit Trafficking of Small Arms”, Center for Defense Information, http://www.cdi.org/program/document.cfm?documentid=2996&programID=23&from_page=../friendlyversion/printversion.cfm#_edn5.

²³ *Small Arms Survey 2002, cit.*, nota 14, pp. 128 y ss.

- 2) La corrupción, ya que los funcionarios permiten la exportación, tránsito o importación de armas a pesar de la violación a la legislación; los funcionarios otorgan las licencias de exportación o importación de armas a aquellos que no gozan del derecho a adquirir estas licencias; y/o los oficiales de aduana no revisan los cargamentos, dejando pasar todo.
- 3) Falta de seguridad y desorganización administrativa de los depósitos de armas y explosivos, lo que asegura el acceso a los intermediarios, la delincuencia organizada, los grupos terroristas y la guerrilla.
- 4) Robo de arsenales del gobierno durante épocas de inestabilidad, guerras civiles y rebelión, y su reventa en el mercado ilícito.
- 5) Pérdida o robo de arsenales de las bodegas militares que nunca son recuperados y terminan en el mercado ilícito.
- 6) La venta de armas por parte de los soldados u oficiales del ejército a los grupos delictivos y terroristas.
- 7) Robo de armas a las personas que las adquirieron de manera legal.
- 8) Inefectividad y ambigüedad de la legislación nacional que permite la compra de armas sin límite y su reventa en otros países donde la legislación es más estricta.
- 9) Producción de armas en los talleres y su reventa sin permiso en el mercado negro.²⁴

Sin importar el método que se utilice para adquirir armas, éstas terminan en el mercado ilícito. Aparentemente no existe un mercado específico de armas, sino un “mercado negro” de las mercancías ilegales, tales como drogas, armas, explosivos, productos de contrabando, etcétera. Sin embargo, las redes criminales o los grupos delictivos no se dedican a una sola actividad, si no que tienen una actividad principal, que puede ser el tráfico de armas de fuego y explosivos, y actividades secundarias como la

²⁴ *Idem.* Véase, también, Stohl, Rachel, *op. cit.*, nota 22.

falsificación de documentos, la corrupción y el lavado de dinero. En este caso se requeriría hacer un análisis diagnóstico para establecer las dimensiones del problema, sus actores principales, su *modus operandi*, sus relaciones con el ámbito lícito e ilícito, así como las medidas de prevención y represión.²⁵

Hay que subrayar que en el momento en que las armas caen en manos de los intermediarios, es más difícil identificarlos y confiscar y asegurar sus bienes porque entran y se esconden en el área gris del negocio o aprovechan las lagunas en la legislación. Para el diseño de la política criminal habrá que tomar en cuenta que existen vínculos entre las organizaciones criminales que venden unos “productos” y compran otros, o intercambian unos por otros. Es importante tomar en cuenta el papel que desempeñan los intermediarios y la relación que tienen con el mercado blanco y mercado negro. Cabe señalar que muchos intermediarios, durante la Guerra Fría, actuaban en nombre de los Estados Unidos o de la URSS; no obstante, después del colapso de la Unión Soviética siguen operando, utilizando las mismas redes de colaboradores. Por otro lado, debemos reconocer que donde colindan los mercados negro y blanco se forma un mercado gris.²⁶ Es precisamente este espacio el que utilizan los intermediarios para comprar o vender armas mediante deficiencias o falta de control nacional o embargos internacionales. Al mismo tiempo, aplican ciertas técnicas sofisticadas como falsificación de certificados, licencias o permisos para transportar las armas del país de origen a su destino o cliente.²⁷ Según Cragin y Hoffmann existe un vínculo logístico entre las rutas del tráfico de ar-

²⁵ Buscaglia *et al.*, “Resultados del análisis jurimétrico sobre actividades de la delincuencia organizada en México, medido con el «Falcon Check List»”; Zingerman y González, “La experiencia de los oficiales encargados de hacer cumplir la ley en casos de delincuencia organizada y corrupción: Lituania y otros países de Europa del Centro y del Este comparados con América Latina”, ambos en *Reflexiones en torno a la delincuencia organizada*, *cit.*, nota 11.

²⁶ Cfr. Cragin, Kim y Hoffman, Bruce, *Arms Trafficking in Colombia*, RAND, 2003, p. 59.

²⁷ *Idem*. Véase Stohl, Rachel, *op. cit.*, nota 22.

mas y el de drogas, debido a que la delincuencia organizada transnacional utiliza las mismas rutas, bien sean marítimas, aéreas o terrestres. Los grupos que disponen de mayores recursos económicos y tienen estrategias más sofisticadas utilizan rutas aéreas, a pesar de su costo elevado y muchos más controles de seguridad. No obstante, este medio les permite transportar cargas en ambos destinos, por ejemplo armas y drogas.²⁸

Para poder identificar las soluciones y diseñar las políticas hay que demarcar las áreas de riesgo, porque el tráfico de armas es un factor desestabilizante de la región. En el caso de México, desde un punto de vista geográfico, las áreas de riesgo son sus zonas fronterizas del sureste con los países que tienen depósitos de armas, municiones y explosivos desde la época de la Guerra Fría, por ejemplo Nicaragua, Honduras y el Salvador, así como los países que tuvieron conflictos internos, como Guatemala y Colombia.²⁹ A pesar de que los procesos de pacificación que se han realizado bajo la supervisión de la ONU, una gran cantidad de armas livianas, que fueron importadas durante la Guerra Fría, quedaron a disposición de los ex combatientes —soldados desmovilizados, ex guerrilleros o paramilitares— y pasaron a manos de delincuentes comunes, del crimen organizado o del narcotráfico, transformándose en la mayor amenaza actual a la seguridad pública y poniendo en riesgo la estabilidad y el desarrollo socioeconómico, así como la democracia.³⁰ Por otro lado, la deficiencia de regulación en cuanto a la importación y exportación de armas, explosivos y municiones es otra área de riesgo debido a que, a diferencia del tráfico de drogas, las armas, explosivos y municiones pueden ser tratados de manera legal. Además de que la falta de enfoque de los operadores de justicia y la ausencia de unidades con formación y capacitación especializada dificulta la lucha contra el tráfico de armas.

28 *Ibidem*, p. 39.

29 *Ibidem*, p. xvii.

30 Cfr. Puentes, vol. 3, núm. 3, noviembre de 2000-enero de 2001.

En muchas ocasiones, los operadores de justicia tienen como objetivo principal confiscar el producto, sean armas, explosivos o municiones, y no el desbaratar la red criminal identificando sus ligas con el ámbito lícito e ilícito. En otras palabras, la confiscación no aumenta el conocimiento sobre tácticas, planes, estrategias u objetivos de los grupos delictivos o terroristas que son necesarios para desmantelar una organización delictiva. Tampoco las armas decomisadas ayudan a tomar decisiones que tienen que ver con políticas criminales o estrategias operativas. Por lo tanto, el monitoreo y análisis del flujo de armas, o aún mejor de las municiones (porque las armas tienen un uso más continuo y pueden ser recicladas, mientras que el flujo de municiones da información en tiempo real), revela las intenciones de las redes criminales y de los grupos terroristas.³¹ Por último, como consecuencia del tráfico de armas tenemos una sociedad en la cual la posibilidad de conseguir armas de fuego, municiones y explosivos por parte de los delincuentes y ciudadanos comunes tiene menos impedimentos.

Asimismo, conforme al *Small Arms Survey*, las armas de fuego causan 200 mil muertos cada año, sin considerar los muertos en los conflictos militares ni los lesionados. En este sentido, la región de América Latina y el Caribe tiene el mayor ratio de homicidios causados por armas de fuego, que es de aproximadamente 15.5 por cada 100 mil habitantes, mientras que en América del Norte es de 5.5, es decir, tres veces menos que en América Latina. Además, el 42% de todos los homicidios en el mundo que fueron causados por armas de fuego sucede en América Latina y el Caribe, comparado con el 6% en América del Norte. En relación con estos datos, podemos subrayar que el tráfico de armas contribuye al aumento de robos violentos, asaltos y delitos sexuales, lo que constituye un verdadero problema para América Latina.³² A pesar de que la violencia es un fenómeno muy com-

³¹ Cragin, Kim y Hoffman, Bruce, *op. cit.*, nota 26, p. 20.

³² *Small Arms Survey 2004*, *cit.*, nota 18.

plejo y no hay evidencias sólidas que prueben una relación proporcional entre ésta y el tráfico de armas, es importante señalar que la disponibilidad de armas en la sociedad debe ser considerada para poder disminuir la violencia en la calle. Finalmente, otro problema que tiene relación con el tráfico de armas es el de la delincuencia juvenil, particularmente el fenómeno de maras salvatruchas, que se convirtió no solamente en un riesgo para la seguridad nacional, sino también regional.

III. CONCLUSIONES

El éxito en la lucha contra el tráfico de armas de fuego, municiones y explosivos, vinculado con la delincuencia organizada y el terrorismo, depende mucho de la capacidad y efectividad del Estado para utilizar todos los mecanismos legales a su alcance, inclusive la fuerza de la cooperación internacional. Por lo tanto, es importante subrayar que los instrumentos internacionales mencionados en el presente trabajo permiten unificar la legislación sustancial y procesal dentro del país, así como con otros Estados del mundo, lo que facilita la cooperación internacional, bien sea dentro del marco legal u operativo. Al mismo tiempo, los tratados internacionales establecen los estándares que deben ser respetados. Es importante subrayar que la incorporación o implantación ciega de las normas internacionales en el derecho doméstico, sin adaptarlas y ajustarlas a las realidades y necesidades de un país específico, puede resultar en un fracaso o, aún peor, pueden ser contraproducentes. De igual forma, las convenciones internacionales sirven como fundamento para el intercambio de experiencias entre los Estados a través de la capacitación y la asistencia técnica.

Cabe señalar que es crucial tener políticas y estrategias multiespectrales que abarquen no solamente el problema del tráfico de armas, municiones y explosivos, sino también sus nexos con

la delincuencia organizada, la corrupción y el terrorismo.³³ Debemos subrayar que antes de diseñar las políticas y estrategias contra el tráfico de armas y la delincuencia organizada, así como el terrorismo, se requiere implementar una fase preeliminar que incluya el reconocimiento de la necesidad de estas políticas y estrategias, análisis diagnóstico de la situación, elección de alternativas, aplicación de medidas de seguimiento o revisión para el ajuste y reorientación de las mismas o la elaboración de nuevas políticas y estrategias.³⁴

El análisis diagnóstico al que se refiere el párrafo anterior debe contemplar los criterios objetivos y subjetivos que permitirán generar índices de eficiencia, eficacia, efectividad, entre otros, y diseñar las medidas y recursos que se necesitan para combatir este fenómeno.³⁵ Entre los elementos que deben reflexionarse en dicho análisis se encuentran:

- 1) Identificar a los actores principales del mercado de armas de fuego, municiones y explosivos: el sector demanda, oferta y los intermediarios.
- 2) Rutas externas e internas del tráfico de armas y medio de transporte: aéreo, marítimo, terrestre.
- 3) Fuentes y origen de las armas: el país productor, el país exportador, los países de tránsito.
- 4) Relaciones con la delincuencia organizada y las redes transnacionales.
- 5) Relaciones de corrupción de los funcionarios públicos: el nivel de infiltración.
- 6) Relación con intermediarios: las compañías que ostentan permisos de importación y venta de armas, municiones y explosivos.
- 7) Relación con el lavado de dinero.

³³ *Cfr.* Buscaglia y González, *op. cit.*, nota 11, p. 16.

³⁴ *Idem.* Véase González-Ruiz *et al.*, *op. cit.*, nota 12, p. 636.

³⁵ Buscaglia y González, *op. cit.*, nota 11, pp. 16 y ss.

- 8) Relación con el ámbito lícito, por ejemplo bancos.
- 9) Registro de posesión de armas por los ciudadanos.

En este sentido, hay que reiterar que no existe mucha información acerca de las normas que regulan las relaciones entre los intermediarios y el Estado. Por lo tanto, se requiere una investigación para poder identificar las deficiencias del sistema y diseñar las medidas de mejora. Asimismo, hay que establecer los controles efectivos sobre la venta y posesión de armas por parte de la ciudadanía para evadir el abuso y disminuir la posibilidad de que estas armas terminen en manos de grupos delictivos o terroristas.

Otro elemento muy importante que requiere de atención es el presupuesto que asigna el Estado para el sistema de justicia y seguridad pública. En este sentido, hay que subrayar que la escasez de los recursos económicos resulta en deficiencia del sistema y su imposibilidad de responder a estos problemas de manera adecuada. Por otro lado, en el momento de asignar el presupuesto, el Estado debe guardar un equilibrio sistémico, es decir, que los integrantes del sistema de justicia y seguridad pública obtengan los recursos de manera proporcional; en caso contrario, el sistema resulta ser ineficiente e ineficaz.³⁶ Además, hay que establecer mecanismos transparentes de monitoreo de gastos del presupuesto asignado para el sistema de justicia y seguridad pública.

Finalmente, cabe mencionar que el éxito en el combate contra el tráfico de armas, municiones y explosivos disminuye la capacidad y potencia de la delincuencia organizada. Asimismo, el avance en la lucha contra el tráfico de armas, la delincuencia organizada y la corrupción, por un lado, y el aumento de la efectividad del sistema de justicia y seguridad pública, por otro, contribuyen al desarrollo socioeconómico del país.³⁷

³⁶ Cfr. Buscaglia y Van Dijk, *op. cit.*, nota 1, pp. 24-27.

³⁷ Cfr. World Bank, “Group Work in Low-Income Countries under Stress: a Task Force Report”, Banco Mundial, 2002: <http://www1.worldbank.org/operations/licus/documents/licus.pdf>.