



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

El tema de tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en la agenda bilateral México – Estados Unidos.

**T E S I S A
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A:
KARINA NUNCIO MORA**

Asesora: Maestra María del Consuelo Dávila Pérez



MÉXICO, D.F.

MAYO DE 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

"Es verdad que el cambio conlleva el riesgo del fracaso, esa es la principal razón del temor a la libertad. Pero también es verdad que en la vida no hay errores, sólo lecciones de aprender. "

Anónimo

A Dios:

Porque en los momentos de soledad me dio la serenidad de aceptar las cosas que no podía cambiar; valor para cambiar las cosas que podía; y sabiduría para conocer la diferencia.

A mis padres:

Quienes me han dado dos grandes regalos: la vida y la libertad para vivirla. Gracias por enseñarme que el amor, la honestidad, el trabajo y el conocimiento deben ser los pilares de mi existencia y el reflejo fiel del ejercicio de mi decisión. Gracias porque sin escatimar esfuerzo alguno han sacrificado por mí gran parte de su vida, y con sus acciones y convicciones me han formado y educado. Nunca podré pagar todos sus desvelos.

A ustedes todo mi amor y respeto.

A mis hermanas:

Quienes con sus sonrisas, amor y compañía han contribuido al cumplimiento de mis más importantes metas, y porque han sido también una fuente de estímulo y dedicación. Son mi adoración.

A mis amigos:

Quienes me han brindado su amistad sincera, y han estado conmigo en las etapas más hermosas y difíciles ofreciéndome siempre un consejo franco sin juzgar mis acciones. Gracias.

A mis profesores:

Quienes me han enseñado a combatir a diario la mediocridad, haciendo de esto la batalla más difícil y la victoria más hermosa. En particular a mi asesora la Maestra Consuelo Dávila, por su paciencia para guiarme y hacer posible este proyecto. Gracias.

Índice

Introducción	1
1. Precisiones conceptuales	6
1.1. ¿Qué es la Cooperación bilateral?.....	6
1.2. ¿Qué es seguridad nacional?.....	11
1.3. ¿Cómo se define al tráfico ilícito de armas?.....	15
1.4. ¿Qué son las armas pequeñas y ligeras?.....	17
2. Legislación internacional y doméstica para el combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras aprobadas por México y Estados Unidos	21
2.1. La Convención Interamericana contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas sobre Tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.....	23
2.2. La Convención de Palermo de 2000 y su Protocolo complementario contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y sus municiones.....	27
2.3. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos en México.....	29
2.4. Legislación en materia de control de armas en Estados Unidos de América.....	34
3. Mecanismos de cooperación bilateral en materia de tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras México – Estados Unidos	41
3.1. Antecedentes del tema de tráfico Ilícito de armas pequeñas y ligeras en la agenda bilateral México – Estados Unidos.....	43
3.2. Mecanismos de cooperación bilateral para combatir el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras implementados por instituciones de México y Estados Unidos.....	47
3.2.1. Acuerdos interinstitucionales firmados entre la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y la Secretaria de Seguridad Interna de Estados Unidos.....	48

3.2.2. Acuerdos interinstitucionales firmados entre la Procuraduría General de la República y la Secretaria de Seguridad Interna de Estados Unidos	51
3.2.3. El programa “Gunrunner” implementado por Estados Unidos a través de la Oficina Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos y el programa “Armas Cruzadas” de la Oficina de Inmigración y Control de Aduanas (ICE).....	54
3.2.4. La Iniciativa Mérida como posible mecanismo de cooperación en la materia.....	58

Conclusiones	65
---------------------------	----

Anexos

Anexo I.....	69
Anexo II.....	72
Anexo III.....	73
Anexo IV.....	75
Anexo V.....	77
Anexo VI.....	78
Anexo VII.....	79
Anexo VIII.....	80
Anexo IX.....	81
Anexo X.....	83
Anexo XI.....	97
Anexo XII.....	98

Fuentes de consulta	102
----------------------------------	-----

Introducción

Hace aproximadamente dos décadas, en la comunidad internacional comenzó a llamar la atención el hecho de que año con año aumentaba considerablemente la cifra de vidas humanas que cobraba el uso de las armas pequeñas y ligeras. De acuerdo con la campaña *Armas Bajo Control* emprendida por las organizaciones no gubernamentales OXFAM, IANSA y Amnistía Internacional, se calcula que cada minuto una persona pierde la vida al ser víctima de un arma de fuego¹ y de acuerdo con la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 2008 se encontraban circulando alrededor del mundo 875 millones de armas de fuego.

Lo anterior es en gran parte resultado del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. La facilidad con la que se pueden adquirir legalmente en diversas partes del mundo y posteriormente internarse a través de las fronteras de manera ilícita resulta preocupante para la paz, estabilidad y seguridad internacionales.

Se estima que esta actividad se ha convertido en el segundo negocio ilícito más rentable a nivel mundial después del narcotráfico, pues en 2008, el valor de las exportaciones de armas en el mundo fue de 45.6 billones de dólares², de ese total se cree que entre 10% y 20% es resultado del mercado ilegal, lo que equivale a ganancias de hasta un billón de dólares anuales.³ La realidad es que este mercado no sería lucrativo de no ser por la existencia de un amplio mercado mundial que responde a criterios básicos de la economía, en el que se interrelacionan productores, mediadores y las organizaciones delictivas demandantes.

¹ Magda Coss Noguera. **Armas pequeñas y ligeras: Caso México**, Ed. Oxfam Internacional, México, DF, 2005, p. 2.

² Stockholm International Peace Research Institute. **Arms Control and disarmament documentary survey**, en sitio web, www.sipri.org consultada el 19 de octubre de 2009.

³ Graduate Institute for International Studies. **Crimen, Conflictos y Corrupción: Las transferencias ilícitas de armas pequeñas en el mundo**, Small Arms Survey, Génova, 2001, en sitio web, www.smallarmssurvey.org, consultada el 19 de octubre de 2009.

Ante este panorama, cobra relevancia la situación particular de México y Estados Unidos de América y la cooperación bilateral⁴ que han desarrollado ambas naciones para atender el tema del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras desde mediados de los años noventa (1996) hasta la actualidad.

Desafortunadamente para el caso de México, el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras se ha convertido ya en un tema de seguridad nacional, esto debido a diversos aspectos entre los que se encuentran: en primer lugar, la colindancia con uno de los mercados de armas más grandes en el mundo, Estados Unidos de América⁵ que de 2003 a 2007 ocupó el primer lugar en el abastecimiento de armas convencionales equivalente a 31% del total que se distribuye en el mundo; en segundo lugar, nuestro país cuenta con múltiples cruces formales e informales en la frontera norte con Estados Unidos⁶; en tercer lugar existe una fuerte demanda de organizaciones delictivas (principalmente las relacionadas con el narcotráfico) que se han encargado de tender redes de corrupción que abrazan diversos niveles y círculos de la política, la procuración de justicia, policías federales, estatales, municipales, militares, autoridades aduaneras, bancarias, entre muchas otras, dificultando así la acción del Estado para combatirlos; y finalmente, están las facilidades que otorga el vecino país para la adquisición de armas a sus ciudadanos y residentes, mismas que posteriormente, son revendidas en el mercado negro.

De acuerdo con la periodista Elda Merino, tan sólo entre 2001 y 2002 ingresaron por la frontera con Estados Unidos de manera ilegal a territorio

⁴ Se entiende por cooperación “El actuar compartido de dos o más actores en la implementación de una acción o solución de un asunto determinado y que implica responsabilidad compartida en los costos y beneficios. Se puede definir como el comportamiento de varios sujetos que obran en la colaboración para alcanzar un objetivo, interés común” Véase Guillermo Alejandro Noriega Esparza, **La cooperación internacional para el desarrollo y el Plan Puebla Panamá**, tesis para obtener el título de Lic. en Relaciones Internacionales, UNAM-FCPYS, México, 2003, p. 5

⁵ El segundo lugar lo ocupó Rusia con el 25%, el tercero lo ocupa Alemania con 10%, en cuarto lugar se encuentra Francia con el 9% y al final de la lista se encuentra Reino Unido con el 4%, ésto de acuerdo con lo publicado en la base de datos de transferencia de armas, SIPRI, en sitio web <http://armstrade.sipri.org>, consultada el 11 de mayo de 2009.

⁶ De acuerdo con la Procuraduría General de la República, existen 19 cruces fronterizos formales a lo largo de 3,152 kilómetros de frontera común y rutas informales llamadas “brechas” de las cuales no se tiene una cifra precisa, pero tan sólo en Chihuahua existen 300 que cruzan la frontera entre Ojinaga y Ciudad Juárez, véase PGR. **Tráfico de Armas MÉXICO –USA**, México, 2008, p. 2, en sitio web, www.pgr.gob.mx, consultada el 27 de noviembre de 2008.

mexicano cerca de 24 mil armas de fuego cortas y largas, así como un millón 24 mil 718 municiones de diferentes calibres con destino al centro y sur del país, particularmente a los estados de México, Guerrero y el Distrito Federal y esto sucede a través de los cruces fronterizos de Nuevo Laredo, Tamaulipas, Reynosa y Matamoros, ya sea a bordo de los autobuses de pasajeros o por medio de vehículos.⁷ Asimismo, la Comisión para asuntos de la Frontera Norte en su Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte 2001 – 2006 señalaba que en este periodo el tráfico de armas en la región se volvió alarmante, puesto que en la Unión Americana no existen restricciones para la comercialización de armas y municiones como ya se mencionaba anteriormente y es sabido que éstas entran a nuestro país a través del denominado “tráfico hormiga”. Cabe señalar que en los estados fronterizos de California, Texas, Arizona y Nuevo México, existen 12, 706 armerías legales y en estos estados es donde periódicamente se llevan a cabo las llamadas “*Gun Show*”⁸ o “Ferias de armas”, lo que permite que las organizaciones delictivas a través de un prestanombres adquieran el arsenal más novedoso y posteriormente lo introduzcan a México ilegalmente.

Hasta este momento, las cifras nos podrían hacer creer que el mayor problema lo tendríamos en México, sin embargo, la facilidad con la que Estados Unidos de América permite a sus ciudadanos adquirir armas de manera legal, también ha aumentado el nivel de violencia social interna, pues de acuerdo con un estudio elaborado por la Universidad de Pennsylvania en septiembre de 2005, tan sólo en el año 2000, en el vecino país se registraron alrededor de 11,000 homicidios, 28 mil 663 americanos murieron a causa de heridas con armas de fuego y se registraron 16 mil 586 suicidios en los que se emplearon armas de fuego, mientras que en la Unión Europea antes de la anexión de diez países en mayo de 2004 y con una población mayor en 25% a la de Estados Unidos, en el año 2000 se registraron sólo 1,300 homicidios por armas de fuego y en Japón, que tiene una ley mucho más limitada y conservadora respecto a la adquisición de armas, sólo se registraron 22

⁷ Elda Merino. “El mercado negro de las armas”, en **Contralínea**, No. 13, México, abril de 2003.

⁸ Magda Coss Noguera. **Op. cit.**, pp. 20 y 21.

homicidios.⁹ Lo que hace pensar que si Estados Unidos de América tuviera una ley más restrictiva con la adquisición de armas de fuego disminuiría el índice de homicidios en sus comunidades.

Ante esta realidad, el tema se vuelve un imperativo para ambos gobiernos, pues la violencia que se ha desatado en México por las organizaciones delictivas ha causado inestabilidad económica, política y social, menor flujo de inversiones extranjeras y una merma en las relaciones bilaterales con nuestro vecino del Norte. Lo anterior sólo en el plano bilateral, empero, en el plano regional, nuestro país podría convertirse en uno de los principales puentes que abastezca armamento a organizaciones delictivas y guerrilleras en Centro América, lo que vulneraría gravemente la estabilidad de la seguridad hemisférica, hecho que no convendría a los intereses estadounidenses. Por ello, aunque el gobierno estadounidense tiene bien cierto que no cambiará su legislación interna para contener el problema, buscará a través de los mecanismos de cooperación bilateral con México combatir el tráfico ilícito de armas.

De tal forma, el objetivo de la presente investigación es hacer un análisis y evaluación de los mecanismos de cooperación bilateral que han establecido los gobiernos de México y Estados Unidos de América para afrontar el tema del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, tomando como marco general los tratados, convenciones y acuerdos en los que han participado a nivel multilateral, regional y bilateral y a partir de lo analizado, emitir algunas sugerencias para mejorar la aplicación de los acuerdos bilaterales y los mecanismos de combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras de tal forma que éstos sean realmente efectivos.

Por otra parte, a lo largo de la investigación se tratará de comprobar principalmente que debido a que Estados Unidos de América se sostiene de una economía de guerra y existen diversos grupos de poder detrás de esta industria, será difícil que el gobierno americano emprenda acciones de fondo y forma que frenen contundentemente el tráfico ilícito de armas pequeñas y

⁹ Jean Lemaire. **The cost of firearm Deaths in the United States. Reduces Life Expectancies and increased Insurance**, The Wharton School of the University of Pennsylvania, Septiembre, 2005.

ligeras, por lo tanto, será a través de los mecanismos de “cooperación bilateral” con México, que tratará de disminuir la transferencia ilícita de armas a grupos de la delincuencia organizada para proteger su seguridad nacional.

Para el desarrollo de la presente investigación, se elaborará un primer capítulo en el que se abordarán algunas precisiones conceptuales tales como la cooperación bilateral, el tráfico ilícito de armas, armas pequeñas y ligeras y seguridad nacional.

En un segundo capítulo se pretende estudiar la legislación interna y los instrumentos multilaterales y regionales que han sido impulsados por organismos internacionales para combatir el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, así como las políticas que en lo individual han puesto en marcha los gobiernos de México y Estados Unidos para alcanzar los objetivos establecidos en el marco de estos acuerdos.

El tercer capítulo pretende abordar antecedentes sobre los mecanismos de cooperación bilateral México- Estados Unidos para el combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras desde 1996 y los que actualmente se desarrollan hasta llegar a la Iniciativa Mérida para determinar si en algún momento ésta podría convertirse en un mecanismo para el combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.

Finalmente se presentarán las conclusiones de la presente investigación, anexos y las fuentes de consulta empleadas en la elaboración de la misma.

1. Precisiones conceptuales

El presente capítulo tiene como objeto proporcionar la definición de algunos conceptos que se tratarán a lo largo de la investigación y que son considerados como medulares para entender el tema de la cooperación bilateral en materia de seguridad entre México y Estados Unidos y principalmente los mecanismos que han establecido ambos estados para el combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.

En este entendido, la definición de términos como: cooperación bilateral, seguridad nacional, tráfico ilícito de armas y armas pequeñas y ligeras nos ayudará a comprobar la hipótesis central del tema que nos ocupa.

1.1. ¿Qué es la Cooperación bilateral?

La palabra cooperación proviene del latín *cooperātiōn* y hace referencia al trabajo en común llevado a cabo por un grupo de personas o entidades mayores dirigido a un objetivo compartido, generalmente usando métodos también comunes en lugar de trabajar de forma separada¹⁰. Desde esta perspectiva, la cooperación implicaría la participación de por lo menos dos partes, ya sean individuos o comunidades, instituciones, municipios, estados, regiones, países u organismos internacionales para llevar a cabo una acción con objetivos comunes en donde cada uno de los agentes participantes busca un beneficio relativo, de tal forma que si la cooperación se celebra entre estados o instituciones internacionales estaríamos hablando de cooperación internacional.

La cooperación internacional, puede llevarse a cabo en múltiples áreas de la política internacional, ya sea en el ámbito de seguridad, económico, cultural, social, científico, político, etc. Asimismo, y de acuerdo al número de partes implicadas ésta puede ser bilateral, multilateral o triangular, los actores e instrumentos de formalización, ayudarán a determinar si se trata de una

¹⁰ Sitio web de la Real Academia Española, <http://www.rae.es/rae.html>, consultada el 03 de noviembre de 2009.

cooperación gubernamental o pública, no gubernamental o privada o bien mixta¹¹.

Así, la cooperación bilateral parte de determinados lineamientos que establecen las partes cooperantes – que bien pueden ser dos estados o dos instituciones de estados distintos – a través de instrumentos de formalización con normas comúnmente aceptadas. Cabe señalar que para el caso de cooperación gubernamental, los instrumentos fundamentales son los Convenios Básicos de Cooperación, en los que se establecen los compromisos que deberán llevarse a cabo, las prioridades que serán atendidas mediante el convenio, las formas de financiamiento y el tiempo en el que se llevarán a cabo.

El fenómeno de la cooperación internacional ha generado un intenso debate entre los teóricos de las Relaciones Internacionales, debido a que este concepto se ha ido transformando junto con el cambiante entorno internacional, desarrollándose en una secuencia histórico - conceptual y partiendo desde las concepciones de los paradigmas realista e idealista, hasta llegar a las teorías contemporáneas como el constructivismo.

Así tenemos que el debate entre el idealismo y el realismo¹², nace en la década de los 30, ya que los idealistas pugnaban por un nuevo orden

¹¹ De acuerdo con Ernesto Soria Morales, la tipología de la cooperación internacional puede ser clasificada mediante cinco criterios diferenciadores: 1) de acuerdo a las áreas en las que se pretenda colaborar, la cooperación puede ser política, económica, social, cultural, etc. y si se combina podrían encontrarse formas más complejas de colaboración o incluso se podrían generar subtipos de cooperación como la militar, judicial, financiera, comercial, técnica, científica educativa, etc.; 2) de acuerdo al número de partes involucradas, las modalidades de cooperación pueden ser: bilateral, multilateral, multilateral o triangular; 3) de acuerdo a la naturaleza de los actores e instrumentos de formalización, puede ser gubernamental o pública, no gubernamental o privada, y mixta; 4) de acuerdo a las obligaciones generadas, es decir al costo de las acciones de colaboración, puede ser reembolsable y no reembolsable; 5) tomando el nivel de desarrollo de las partes, puede ser vertical y horizontal, y basándose en este mismo criterio de acuerdo al énfasis en su beneficio se le distingue como donadora, receptora y colectiva. Aunque el propio autor señala que estos no son los únicos criterios para la elaboración de la tipología. Para ampliar información, véase Ernesto Soria Morales. **La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas**, Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, UNAM –FCPYS, México, 1999, pp. 14 y 19.

¹²El idealismo es un tipo de pensamiento político que no reconoce los problemas que surgen del dilema seguridad y poder y se caracteriza por: 1) su fe en el progreso, que supone que la naturaleza puede entenderse en términos no de hechos inmutables sino de potencialidades que se actualizan progresivamente a lo largo de la historia. 2) su visión no determinista del mundo. 3) su radical

internacional en el que se estableciera una organización internacional capaz de controlar la anarquía de los estados y de esta forma evitar la guerra, sin embargo, esto no sucedió puesto que se generó la Primera Guerra Mundial (1914 – 1918) y con ello el fracaso de un sistema de seguridad colectiva encabezado por la Liga de Naciones (1919), lo que provocó el auge del realismo. Así, al llegar la Segunda Guerra Mundial (1939 -1945) se fue ensanchando la brecha entre el liberalismo y la realidad que reflejaba el rotundo fracaso de la Liga de Naciones con la desigualdad entre los estados vencedores y aquellos que buscaban un posicionamiento en el escenario mundial, asimismo, lejos de presentarse una armonía en el sistema internacional, se generaba la creación de regímenes autoritarios como el fascismo, comunismo y el nazismo, ante estos acontecimientos surgió el realismo clásico.

Esta nueva teoría considera al Estado como el actor principal de la política internacional cuya característica principal es el ser un ente racional y unitario que sólo busca la maximización del poder en un sistema anárquico y debido a que no existe una autoridad centralizada, la cooperación se hace cada vez más difícil dando como resultado un sistema de autoayuda denominado “*selfhelp*”¹³ mismo que parte de la autonomía estatal respecto a su actuación en la escena mundial.

racionalismo, en cuanto que considera que un orden político nacional y moral es posible en el sistema internacional, y que si los individuos son buenos y racionales, del mismo modo, los Estados son capaces de comportarse entre sí de una forma racional y moral y 4) la afirmación de una armonía natural de intereses, de acuerdo con lo cual los intereses de los Estados son complementarios más que antagónicos.

Por su parte el realismo, con una visión opuesta al idealismo presenta las siguientes características: 1) el realismo, dado su pesimismo antropológico, niega la posibilidad del progreso y lo que prevalece es la política de poder; 2) en comparación de los idealistas, los realistas tienen una visión más determinista del proceso histórico, señalando que la actuación humana queda al margen ante los procesos históricos, pues se puede tratar de cambiar un proceso histórico, pero no controlarlo; 3) no existe una armonía natural de intereses entre los estados, pues estos están compitiendo constantemente, sin permitirse generar confianza entre sí; 4) el realismo distingue claramente entre la moral del individuo y la del Estado, señalando que las normas éticas y morales que rigen a los individuos no pueden ser las mismas para los Estados. En virtud de la razón del Estado, actuaciones inaceptables en el seno del Estado son plenamente válidas en la política internacional. Véase Celestino Del Arenal. **Introducción a las Relaciones Internacionales**, Ed. REI, México, 1993, pp. 109 y 110.

¹³ Claudia G Jiménez González. “Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales”, en **Polís, Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial**, ISSN, 1870 – 2333, No. 2003, p. 122

Por su parte, los idealistas sostenían que mientras existiera una interdependencia económica en aquel escenario sería posible la paz y la cooperación. Empero, a pesar de que en el periodo de entre guerras el realismo tuvo una supremacía frente al idealismo, pronto la escena internacional exigiría la aparición de una nueva teoría que explicara el nuevo orden internacional, esta nueva concepción teórica debía dejar de lado el escenario de la Guerra Fría, para dar paso a nuevos escenarios como el conflicto Norte – Sur y el movimiento de los no alineados, así en la década de los setenta resurge el liberalismo como alternativa al realismo clásico.

Otras corrientes también representativas para entender la cooperación internacional son el neoliberalismo y el neorrealismo. El primero, señala que los estados desean maximizar sus ganancias absolutas y que los principales obstáculos para la cooperación entre naciones son los problemas de control y sanción por el incumplimiento de promesas. De esta forma, para los neoliberalistas el reparto de los beneficios de la cooperación es esencial para los estados, ya que una distribución sumamente inequitativa podría poner en peligro la supervivencia misma del Estado, esto si su socio adquiere una clara superioridad en cuanto a capacidades relativas.¹⁴

Para el neorrealismo, la prioridad máxima del Estado es la correlación de fuerzas por lo que analiza la cooperación con base en el efecto que tendrán sobre su posición relativa dentro del sistema.

Otra de las teorías que igualmente aporta al entendimiento de la cooperación internacional, es el neo institucionalismo, mismo que señala que el comportamiento del Estado debe entenderse por la naturaleza del sistema internacional, reafirma la idea de que las instituciones y las estructuras puedan cambiar como consecuencia de la acción humana y por lo tanto los procesos generados ejercían profundos efectos en el comportamiento del Estado, anterior a ésta corriente, la cooperación internacional fue expuesta a través del

¹⁴ Mireya Solís. "Regionalismo y cooperación internacional: el caso del APEC", pág. 285, en sitio web, http://www.revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_906_6205.pdf, consultada el 15 de noviembre de 2009.

“Dilema del Prisionero”¹⁵ y la Teoría de Juegos, en donde el primero ejemplifica las escasas probabilidades de cooperación internacional ya que la estrategia dominante para el prisionero es la defección independientemente de las acciones del otro.

Mientras que en lo que se refiere a la Teoría de juegos sus máximos exponentes Thomas Schelling, Axelrod y Keohane, establecen que las oportunidades de cooperación son mayores si se cumplen ciertas condiciones, estas serían la repetición del juego y la sombra del futuro, mientras que en un juego único del dilema del prisionero la estrategia dominante es la defección, en juegos subsecuentes el prisionero debe hacer una comparación entre las ganancias inmediatas de no cooperar y los beneficios futuros de la colaboración, es decir, mientras más se valoren las ganancias futuras y mayor sea la expectativa de continuar con la relación a largo plazo, mayores serán los incentivos para coordinar políticas. Así la repetición del juego hace posible estrategias de reciprocidad bautizadas por Axelrod como “*tif – for – tat*”, es decir, el jugador puede valorar su respuesta en rondas subsiguientes para desalentar la defección del otro jugador. Sin embargo, aquí el problema es que de acuerdo al número de jugadores y su homogeneidad las tareas del juego se pueden ir complicando, de forma en que se arriesgue el consenso y por lo tanto en el caso de los estados la estabilidad y la reciprocidad.

Finalmente, se encuentra la teoría del constructivismo, relativamente nueva, que plantea que la cooperación se concentra en la manera en que las prácticas intersubjetivas en los actores se convierten en identidades e intereses, forjado por la interpretación, aquí la creación de instituciones implica interiorizar nuevos entendimientos de uno y de los otros y asumir nuevos roles de identidad. “Así, el proceso mediante el cual se aprende a cooperar es al

¹⁵ El Dilema del Prisionero plantea que dos prisioneros incomunicados están a punto de ser interrogados por la policía. Si ninguno de los dos confiesa saldrán libres, ya que no se cuentan con pruebas suficientes para condenarlos, pero si uno de los dos confiesa y el otro no, el delator será puesto en libertad gracias a un trato con la fiscalía, mientras que el segundo sufriría una pena severa, si los dos confiesan ambos serán consignados por un crimen menor. Mireya Solís. **Op. Cit.** p. 287

mismo tiempo un proceso de reconstrucción de intereses en términos de compartir compromisos a través del establecimiento de normas sociales”.¹⁶

Cabe señalar, que para los constructivistas existen tres opciones en cuanto a la percepción que un país tiene sobre otro: amigo, enemigo o adversario. En el caso de que un Estado observe a otro como su amigo, las posibilidades de cooperación aumentan, si lo considera su enemigo, la reacción puede tornarse conflictiva y si es su adversario competirá frente a él siguiendo reglas mutuamente aceptadas¹⁷.

En general, podemos decir que un escenario de cooperación entre los Estados se podrá establecer siempre y cuando los beneficios sean relativos y no lleguen a poner en desventaja a ninguna de las partes, en el momento que esto suceda se romperá el interés por la cooperación.

1.2. ¿Qué es Seguridad Nacional?

El concepto de Seguridad Nacional no es sencillo de definir en tanto que este concepto se desarrolla dentro de cada Estado, de manera paralela a los cambios en el entorno económico, político, social, cultural, estratégico – militar de la vida nacional de cada uno de ellos. Pero en términos generales se puede definir a la Seguridad Nacional como “el conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y progreso del país en todos los órdenes”¹⁸

Se puede decir, que el término de seguridad nacional, comenzó a utilizarse por primera vez en Estados Unidos de América en el marco de la Guerra Fría, escenario en donde ponderaba el pensamiento estratégico militar,

¹⁶ Claudia G. Jiménez González. **Op. Cit.** p. 139

¹⁷ Rafael Velázquez Flores y Jorge A. Shiavon. “La Iniciativa Mérida en el marco de la Política Exterior de Felipe Calderón y la relación México- Estados Unidos”, en **La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?**, Ed. UNAM - FCPYS, México, 2009, p.82.

¹⁸ Edmundo Hernández –Vela Salgado. **Diccionario de Política Internacional**, 5ª. Ed., Ed. Porrúa, México, 1999, p. 701.

sin embargo, debido a sucesos como la Guerra de Vietnam (1964 – 1975) la concepción de seguridad nacional cambió para Estados Unidos de América dejando de lado la postura militar, para llevar a cabo una estrategia de cooperación en la que se buscaba un beneficio relativo como se mencionó ya en el punto anterior.

Posteriormente, en la administración de Ronald Reagan, aunque se trató de incorporar nuevos criterios al concepto de seguridad nacional como los económicos y sociales, se continuó dando más peso al pensamiento tradicional militar y geoestratégico como sucedió en el periodo de la Guerra Fría.

Durante la administración del presidente William Clinton, la seguridad nacional se inclinó más a enaltecer conceptos como la democracia y la expansión del comercio, sin embargo con la llegada al poder de George W. Bush y en particular con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el concepto fue redefinido planteando como necesaria la cooperación internacional para enfrentar las amenazas externas cuya máxima expresión fue el terrorismo.

Del tal forma, la estrategia de seguridad nacional durante la administración de George W. Bush buscó reforzar los intereses nacionales y mostrar ante la comunidad internacional los valores americanos. De acuerdo con el propio George W. Bush, el propósito de la estrategia es ayudar a hacer el mundo no sólo más seguro sino mejor, a través de determinados objetivos:¹⁹

- Establecer y fortalecer alianzas con otros estados a fin de defender a la nación y aliados de las amenazas terroristas.
- Buscar la cooperación con otras naciones a fin de evitar conflictos regionales.
- Controlar la producción de armas de destrucción masiva por parte de estados enemigos.
- Promover el crecimiento económico global a través de mercados y comercio libres.
- Promover el desarrollo de las sociedades a partir de la instauración de estructuras democráticas.

¹⁹ The White House. **The National Security Strategy of United States**, Washington, D.C., septiembre de 2002.

- Transformar las instituciones de seguridad nacional americana para lograr los retos y oportunidades del nuevo siglo (recordemos que George Bush crea un nuevo departamento encargado de la seguridad interna de Estados Unidos, conocido como el Homeland Security).

En la actualidad la nueva administración encabezada por Barack Obama, no ha manifestado cambios respecto a la estrategia de seguridad nacional de su antecesor, básicamente ha mantenido los mismos objetivos y sólo se agregaron a la agenda el establecer una infraestructura digital global segura, es decir reforzar la seguridad en el ciberespacio²⁰, y en las fronteras.

En el caso de México, el Plan Nacional de Desarrollo 2007 -2012, establece como uno de sus objetivos garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país y asegurar la viabilidad del Estado y la democracia. Asimismo, señala que preservar la seguridad nacional significa “mantener la integridad del Estado Mexicano y, por lo tanto, de aquellos elementos que dan lugar a su existencia, actuar para mantener la estabilidad del mismo... supone mantener vigentes la soberanía e independencia de la nación y la defensa del territorio, emprender acciones para garantizar la unidad nacional, mantener el orden constitucional, construir instituciones democráticas de gobierno y preservar la democracia fundada en el desarrollo político, social y económico de sus habitantes”.²¹

El documento define el concepto de Seguridad Nacional de acuerdo a lo establecido en el art. tercero de la Ley de Seguridad Nacional como el conjunto de acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

- 1) La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- 2) La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

²⁰ Sitio web del Departamento de Seguridad Interna, <http://www.whitehouse.gov/issues/homeland-security>, consultada el 25 de noviembre de 2009.

²¹ Diario Oficial de la Federación, **Decreto por el que se aprueba el Programa para la Seguridad Nacional 2009 -2012**, disponible en, http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5106080, publicado el jueves 20 de agosto de 2009.

3) el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno

4) el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el art. 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

5) La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional;

6) la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.²²

Asimismo, la Ley de Seguridad Nacional define en el art. 5to. como amenaza a la seguridad un fenómeno intencional generado por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a los intereses permanentes tutelados por la seguridad, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado. Entre las amenazas a la seguridad nacional se pueden mencionar, a la delincuencia organizada, el narcotráfico, los grupos armados, el terrorismo y la vulnerabilidad en las fronteras.

Por otra parte, también se definen los riesgos a la seguridad nacional que implican una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, cuya presencia puede poner en entredicho el desarrollo nacional. En este caso los riesgos son los conflictos políticos y sociales, la pérdida de la cohesión social, pandemias y epidemias, medio ambiente y calentamiento global y desequilibrios en el desarrollo nacional.

Habiendo definido el concepto de seguridad nacional tanto para Estados Unidos de América como para los Estados Unidos Mexicanos podemos observar las siguientes diferencias que nos ayudarán posteriormente a analizar las ventajas y desventajas de cooperación en la materia:

²² Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005 y reformada el 21 de abril de 2009, disponible en, http://www.cisen.gob.mx/pdfs/marco_normativo/Ley_seg_nal.pdf, consultada el 04 de mayo de 2009.

México	Estados Unidos
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Amenazas internas (Delincuencia organizada, narcotráfico, grupos armados, etc.) ✓ La estrategia mexicana incluye la participación de las fuerzas armadas en periodos indefinidos²³ ✓ No se habla públicamente sobre seguridad nacional ✓ Menor institucionalización ✓ Existen pocas leyes en la materia ✓ Hay pocas agencias como CISEN, PGR y grupos militares que se encargan del tema ✓ Ejército no muy activo, ya que tiene poco contacto externo ✓ Discurso abstracto, teórico 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Amenazas externas (Terrorismo y Estados que continúan desarrollando armas nucleares y biológicas) ✓ Existe una estrategia anual que involucra a diversos actores tales como Organizaciones No Gubernamentales, el poder legislativo, prensa, académicos, entre otros. ✓ Las propuestas se debaten públicamente debido a que existe una cultura sobre seguridad nacional ✓ Mayor institucionalización ✓ Tienen numerosas leyes en la materia ✓ Existen numerosas agencias especializadas en el tema ✓ El ejército con capacidad bélica para atacar al exterior, participación de la población civil y relaciones con el mundo ✓ Discurso pragmático y político

Fuente: Ana María Salazar. Seguridad nacional hoy: el reto de las democracias, Ed. Aguilar, México, 2002, p. 74.

1.3. ¿Cómo se define al tráfico ilícito de armas?

El 13 de noviembre de 1997 se llevó a cabo en la ciudad de Washington la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales relacionados, en la que los estados planteaban la necesidad urgente de crear un mecanismo que permitiera combatir y erradicar este flagelo, principalmente, porque estas

²³ En México al igual que en Estados Unidos la estrategia de seguridad nacional se establece anualmente, a partir de la Agenda Nacional de Riesgos que es propuesta por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) ante el seno del Consejo de Seguridad Nacional, en ella se enumeran los diversos fenómenos y temas que imponen un obstáculo al logro del interés nacional o implican una amenaza a la seguridad nacional en los términos del artículo 5º de la Ley de Seguridad Nacional, así a través de ésta se coordinan las acciones que llevarán a cabo entidades federativas o municipios, o bien estados u organismos internacionales para prevenir o resolver los temas integrados en dicha agenda. Cabe señalar que el CISEN lleva a cabo un seguimiento preciso de los temas generando así inteligencia sobre los mismos.

actividades resultaban nocivas para la seguridad de los estados, además de que tenían vinculación con otras actividades como el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia transnacional organizada, las actividades mercenarias y otras conductas criminales que también se manifestaban como una amenaza a la seguridad internacional. Así, esta convención se establece como el primer antecedente de cooperación internacional en materia de seguridad para controlar el tráfico ilícito de armas de fuego²⁴.

De tal forma, en el documento que surge de la Convención se define como "Tráfico ilícito: la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados desde o a través del territorio de un Estado parte al de otro Estado parte si cualquier Estado parte concernido no lo autoriza"²⁵. Cabe señalar que esta misma definición fue tomada posteriormente en el tercer Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Asimismo, en la Convención Interamericana se insta a los estados que no han adoptado medidas legislativas o de cualquier otro carácter a tipificar como delitos en su derecho interno la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, incluyendo la

²⁴ Para efectos de la Convención Interamericana se define como "Armas de fuego":

a) cualquier arma que conste de por lo menos un cañón por el cual una bala o proyectil puede ser descargado por la acción de un explosivo y que haya sido diseñada para ello o pueda convertirse fácilmente para tal efecto, excepto las armas antiguas fabricadas antes del siglo XX o sus réplicas; o

b) cualquier otra arma o dispositivo destructivo tal como bomba explosiva, incendiaria o de gas, granada, cohete, lanzacohetes, misil, sistema de misiles y minas.

"Municiones": el cartucho completo o sus componentes, incluyendo cápsula, fulminante, carga propulsora, proyectil o bala que se utilizan en las armas de fuego.

"Explosivos": toda aquella sustancia o artículo que se hace, se fabrica o se utiliza para producir una explosión, detonación, propulsión o efecto pirotécnico, excepto:

a) sustancias y artículos que no son en sí mismos explosivos; o

b) sustancias y artículos mencionados en el anexo de la Convención.

"Otros materiales relacionados": cualquier componente, parte o repuesto de un arma de fuego o accesorio que pueda ser acoplado a un arma de fuego.

Como se verá en el siguiente apartado, todas estas armas forman parte de la clasificación sobre "Armas pequeñas y ligeras" que tuvo a bien realizar el Grupo de Expertos Gubernamentales de Naciones Unidas.

²⁵ Artículo 1, numeral dos de Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico ilícito de armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, signada el 13 de noviembre de 1997, en Washington, D.C.

participación en la comisión de algunos de los delitos señalados, la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la asistencia, la incitación, la facilitación o el asesoramiento en relación con su comisión.

En el caso particular de México, los conceptos anteriores quedaron tipificados y sancionados en el artículo 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos de donde se desprende la siguiente definición sobre el tráfico ilícito de armas, misma que será utilizada para los fines de la presente investigación: “la introducción al territorio nacional, en forma clandestina, de armas, municiones, cartuchos, explosivos y materiales de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea o sujetos a control”.

1.4. ¿Qué son las armas pequeñas y ligeras?

En 1995, a través del documento conocido como “Suplemento de Un Programa de Paz” (A/50/60-S/1995/1) los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas hicieron un llamado al Secretario General de Naciones Unidas para que no sólo se hicieran normas y especificaciones respecto a las armas de destrucción en masa, ya que la acumulación excesiva y desestabilizadora de armas pequeñas y armas ligeras estaba agravando los conflictos internos, armando a la delincuencia organizada y grupos terroristas, situaciones preocupantes para la comunidad internacional.

Por lo anterior, en abril de 1996, el Secretario General de las Naciones Unidas, a petición de la Asamblea General, nombró un Grupo de Expertos Gubernamentales geográficamente equitativo que estaría integrado por expertos de 16 países²⁶, mismos que se encargarían de analizar la verdadera función de las armas pequeñas y ligeras en la intensificación de los conflictos armados de que se ocupaban las Naciones Unidas. Así, el Grupo de Expertos celebró tres talleres regionales, el primero de ellos se realizó en Pretoria del 23 al 25 de septiembre de 1996, el segundo se celebró en San Salvador los días

²⁶ Los países participantes fueron Alemania, República de Belarús (Bielorrusia), Bélgica, Canadá, Colombia, Egipto, El Salvador, Estados Unidos de América, Rusia, Finlandia, Japón, Malasia, Malí, República Islámica de Irán, Sri Lanka y Sudáfrica.

16 y 17 de enero de 1997 y el tercero en Katmandú los días 22 y 23 de mayo de 1997, de estos tres talleres se generó el Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre armas pequeñas, en el que se definen y clasifican las mismas.

De tal forma, el Grupo de Expertos señala en su informe que las armas pequeñas y ligeras son utilizadas por todas las fuerzas armadas, incluidas las fuerzas de seguridad interna, con fines de protección, y defensas personales, en combates cuerpo a cuerpo o a corta distancia. Así, las “armas pequeñas” son las destinadas al uso personal y las “armas ligeras” son las destinadas a ser usadas por un grupo de personas (dos o tres personas) y las clasificaron como se muestra en la siguiente tabla²⁷:

CLASIFICACIÓN DE ARMAS LIGERAS Y PEQUEÑAS

ARMAS PEQUEÑAS	ARMAS LIGERAS	MUNICIONES Y EXPLOSIVOS
<ul style="list-style-type: none"> • Revólver y pistolas automáticas; • Fusiles y carabinas; metralletas; • Fusiles de asalto y ametralladoras ligeras 	<ul style="list-style-type: none"> • Ametralladoras pesadas; • Lanzagranadas portátiles con y sin soportes; • Cañones antiaéreos portátiles; • Cañones antitanques portátiles y fusiles sin retroceso; • Lanzadores portátiles de misiles antitanques y sistemas de cohetes (estas pueden tener soporte); • Lanzadores portátiles de sistemas de misiles antiaéreos; • Morteros de calibre inferior a los 100 milímetros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cartuchos (balas) para armas pequeñas; • Obuses y misiles para armas ligeras; • Contenedores móviles con misiles u obuses para sistemas antitanques y aéreos no automáticos; • Granadas de mano antipersonal y antitanques, • Minas terrestres • Explosivos

Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en el Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre armas pequeñas, Documento A/52/298, de la Asamblea General de Naciones Unidas, 27 de agosto de 1997.

²⁷ Documento A/52/298, del 27 de agosto de 1997, pp. 11 y 12

De acuerdo con el Grupo de Expertos de Naciones Unidas algunas de las características fundamentales de las armas pequeñas y ligeras son las siguientes:

- Las armas pequeñas pueden ser portadas por una o dos personas, un animal de carga, un vehículo ligero, ya que pueden ocultarse fácilmente en los respaldos de asientos, en las llantas o en diferentes cavidades de la carrocería. De esta forma, la facilidad con que se pueden ocultar denota su conveniencia para las acciones encubiertas y para su traslado;
- Las armas ligeras que son transportadas por grupos de dos a tres personas (generalmente guerrilleros) permiten a los combatientes una mayor movilidad en lugares montañosos o en zonas urbanas.
- Los morteros o cañones antiaéreos con soporte tienen una elevada capacidad de fuego por lo que los grupos terroristas o la delincuencia organizada pueden utilizarlos para hacer frente a la seguridad del Estado sin ningún problema.
- Los sistemas ligeros de misiles antiaéreos y antitanques no sólo permiten el combate apoyándose en tanques y aviones, sino que también pueden ser usados por los terroristas contra la aviación civil;
- El hecho de que muchas armas pequeñas y armas ligeras apenas necesitan mantenimiento o apoyo logístico las hace idóneas para conflictos prolongados;
- Debido a que no cuentan con mecanismos muy sofisticados como los de las armas convencionales de envergadura, es más fácil su mantenimiento, tienen una vida larga y pueden permanecer en circulación por décadas y si son de segunda mano, son más económicas y fáciles de adquirir por fuerzas irregulares o por los grupos de la delincuencia organizada.

Con lo anterior podemos observar que las armas pequeñas y ligeras representan un alto costo para los estados a los que ingresan de manera ilegal,

ya que éstas han llegado a manos de grupos guerrilleros, la delincuencia organizada, el narcotráfico, y han aumentado de manera considerable la violencia en las ciudades, reflejándose en un mayor número de homicidios convirtiendo este problema en una amenaza a su seguridad nacional, en tanto que frena el desarrollo de los países, poniendo en riesgo la estabilidad política, económica y social de los mismos.

En el caso particular de México, el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, se ha convertido ya en un tema de seguridad nacional en el que se ha buscado la cooperación internacional, y desde luego bilateral con los Estados Unidos de América a fin de construir mecanismos que ayuden a hacer frente a estas amenazas.

A lo largo de esta investigación y una vez definidos los conceptos anteriores, trataremos de estudiar hasta dónde o qué alcances puede tener el esfuerzo tanto de México como de Estados Unidos de América para poder establecer una cooperación bilateral funcional en el tema del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, ya que habría que considerar que para que exista dicha cooperación se deben cumplir ciertas características básicas entre las que destacan la transparencia y la apertura; la reciprocidad y la equidad; una comunicación adecuada entre las partes; coherencia entre lo que se dice y lo que se hace; verificación objetiva, que permita evaluar el resultado de los mecanismos y de ser necesario establecer nuevas líneas de acción y erradicar la desconfianza a través de un marco de transparencia sobre las acciones que ejecuta cada una de las partes.

Asimismo, recordemos que la cooperación en cualquiera de sus niveles busca un beneficio relativo entre las partes participantes por lo que en lo posterior se deberá demostrar si en verdad existen objetivos comunes entre ambas naciones para erradicar o por lo menos reducir el tráfico ilícito de armas en el marco de dos agendas de seguridad nacional con prioridades y estrategias no del todo equiparables.

2. Legislación internacional y doméstica para el combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras aprobadas por México y Estados Unidos de América.

El fenómeno del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, como se señala en el capítulo anterior, ha llamado la atención de la comunidad internacional a partir de las últimas dos décadas, ya que por lo regular este tipo de armas son utilizadas en la mayoría de los casos por grupos del crimen organizado, narcotraficantes, terroristas, guerrilleros y niños soldado.

La relación entre la delincuencia organizada, terrorismo y narcotráfico ha conseguido desestabilizar a gobiernos democráticos, un ejemplo de ello lo representan Colombia y México²⁸ en el caso del narcotráfico y en cuanto a terrorismo se refiere, encontramos que Europa y Estados Unidos de América han sido los más golpeados por estructuras de células terroristas que logran tener gran capacidad operativa debido al abastecimiento de armas de las más altas tecnologías que les suministran otras organizaciones criminales, hechos que han puesto en jaque la seguridad internacional.

Por lo anterior, la comunidad internacional consciente de los problemas que genera el fenómeno del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras ha creado, a través de la cooperación internacional marcos legislativos que sean aplicables a las legislaciones domésticas sin perjudicar la soberanía de los Estados y se traduzcan en reformas a los sistemas judiciales y a las prácticas operativas de procuración e impartición de justicia.

De tal forma, en lo que respecta a la cooperación internacional, en 1997, por iniciativa de la Organización de Estados Americanos (OEA), se adoptó la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA), misma que entró en vigor en 1998. Posteriormente, la Organización de Naciones Unidas (ONU), en el año 2000 realizó la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocida

²⁸ Se calcula que los márgenes de ganancias netas de las organizaciones criminales llegan a 550% en México, Véase Gleb Zingerman. "La Lucha contra el Tráfico de Armas", p. 119, disponible en, <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2199/11.pdf>, consultada el 16 de octubre de 2009.

como Convención de Palermo, en la que se estableció un Protocolo complementario contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y sus municiones –la primera entró en vigor a partir del 2003, mientras que el protocolo lo hizo en 2005- también, se encuentra la Convención de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos de 2001, mecanismos que se consolidaron como los instrumentos internacionales más importantes en el combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.

En este sentido, las medidas adoptadas en las convenciones por la comunidad internacional buscan crear una obligación entre los países miembros para que unifiquen su marco legal interno. Del mismo modo, estos instrumentos han servido para adoptar una definición universal sobre arma de fuego, municiones, piezas y explosivos, mismas que se encuentran contempladas dentro de la clasificación que la ONU tiene sobre armas pequeñas y ligeras, estas clasificaciones son las que los estados participantes contemplan dentro de sus legislaciones internas para prevenir, castigar y tipificar delitos referentes a la materia.

Por otra parte, podemos ver que las convenciones internacionales en materia de tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras han diseñado medidas encaminadas a reforzar básicamente tres aspectos: el legislativo; las medidas operativas y preventivas; y la cooperación internacional y de asistencia técnica entre los estados.

Finalmente, a lo largo del presente capítulo se expondrán las principales medidas que han emprendido los gobiernos de Estados Unidos de América y México en el marco de estas convenciones internacionales para erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en la frontera común y el impacto de estos instrumentos internacionales en sus legislaciones domésticas.

2.1. La Convención Interamericana contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas sobre Tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos de 2001.

La Convención Interamericana contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA), celebrada el 13 de noviembre de 1997 y entrada en vigor en 1998²⁹, estableció como propósito en su segundo artículo impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; promover y facilitar entre los estados partes la cooperación y el intercambio de información y de experiencias para impedir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados³⁰. De tal forma, esta convención se convirtió en el primer instrumento internacional que enfrentó el tema de tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; de hecho una de sus principales aportaciones es la definición que da en su artículo primero sobre las armas de fuego³¹, asimismo, fortalece los mecanismos de control internacionales existentes tales como el Sistema Internacional de Rastreo de Armas y Explosivos de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL). Cabe señalar que la convención dio paso a la formulación de instrumentos como la Convención de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos de 2001, esta última se celebró del 9 al 20 de julio en la ciudad de

²⁹ Los países que han ratificado la CIFTA son: Antigua y Barbuda (2003), Argentina (2001), Bahamas (1998), Belice (1997), Bolivia (1999), Brasil (1999), Colombia (2003), Costa Rica (2000), Ecuador (1999), El Salvador (1999), Granada(2002), Guatemala (2003), (México (1998), Nicaragua (1999), Panamá (1999), Paraguay (2000), Perú (1999), República Dominicana (2009), Santa Lucía (2003), Uruguay (2001, Venezuela (2002). Resalta el hecho de que ni Canadá, ni Estados Unidos de América han ratificado la convención, sin embargo, en la visita realizada a México por Barack Obama presidente de los Estados Unidos de América en abril del 2009, tras dialogar con su homólogo Felipe Calderón Fournier, aceptó la responsabilidad de su gobierno por el flujo de armas que se da en la frontera entre ambos países, y se comprometió a presionar al Congreso de su país para que ratificara la CIFTA.

³⁰ El texto completo y lista de países que ratificaron estas Convenciones pueden consultarse en <http://www.oas.org/juridico/spanish/armas.htm>

³¹ “cualquier arma que conste de por lo menos un cañón por el cual una bala o proyectil puede ser descargado por la acción de un explosivo y que haya sido diseñada para ello o pueda convertirse fácilmente para tal efecto (...) cualquier otra arma o dispositivo destructivo tal como bomba explosiva, incendiaria o de gas, granada, cohete, lanzacohetes, misil, sistema de misiles y minas” Art. 1ero de la convención.

Nueva York, este instrumento aporta un Programa de Acción que los estados partes tendrían que llevar a cabo para reducir el tráfico ilícito de armas, al mismo tiempo, enfatizó la importancia de que cada Estado comenzara por fortalecer los controles jurídicos internos para la adquisición de armas, y de esta forma se contribuyera a reducir el tráfico ilícito de armas. Entre los países que apoyaron esta posición se encontraban México, Inglaterra y Holanda, mientras que Estados Unidos de América se opuso de manera terminante a esta iniciativa argumentando el derecho de todo ciudadano americano a poseer y portar armas, plasmado en la segunda enmienda de su Constitución³².

En el siguiente cuadro se plasman los principales objetivos que enmarcan ambos instrumentos internacionales y las medidas preventivas y de cooperación a las que se comprometen los Estados signatarios.

**CUADRO COMPARATIVO DE LOS PRINCIPALES LINEAMIENTOS
CONTENIDOS EN LAS DOS PRINCIPALES CONVENCIONES
INTERNACIONALES EN LA MATERIA**

Convención Interamericana contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados de 1997	Convención de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos de 2001.
Que los países adecuen sus legislaciones nacionales tipificando como delito la fabricación y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras (Artículo IV);	Los Estados se comprometen a nivel nacional, mundial y regional a establecer o nombrar organismos u órganos nacionales de coordinación que sirvan de enlace para intercambio de información, asimismo, pide a los estados establecer medidas de marcaje (Programa de acción 2001) ³³ ;
Que se lleve a cabo la realización del marcaje de las armas en el momento de la fabricación y la importación	Los estados partes deberán divulgar leyes y reglamentos, y procedimientos nacionales en materia de prevención y

³² Es importante señalar que en la octava sesión de la Conferencia de Naciones Unidas en Nueva York del 2001 participaron diversas organizaciones no gubernamentales, entre las que destacó la Asociación Nacional de Rifle de América (NRAA, por sus siglas en inglés National Rifle Association of America) que, como veremos posteriormente, es una de las organizaciones más poderosas dentro de Estados Unidos que aporta importantes sumas a las campañas políticas promoviendo la no aprobación de leyes más restrictivas en Estados Unidos de América respecto a la posesión, venta, adquisición y portación de armas.

³³ A partir de la Conferencia se elaboró un informe en el cual se señala el Programa de acción que deberán seguir los estados signatarios de la Conferencia para combatir y prevenir el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. ONU. **Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos**. Naciones Unidas, Nueva York, del 9 al 20 de Julio de 2001, 24pp.

(Artículo VI);	erradicación de tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras;
Realizar decomisos o confiscación de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que fuesen producto de la fabricación o tráfico ilícitos (Artículo VII)	Establecer mecanismos subregionales o regionales, en materia aduanera transfronteriza y redes de intercambio de información entre las autoridades fronterizas y aduaneras para evitar el tráfico a través de las fronteras;
Crear un sistema eficaz de licencias para la exportación, la importación y el tránsito; reforzar los controles en los puntos de exportación (Artículos IX y X);	Mobilizar la voluntad política de la comunidad internacional para prevenir la exportación, la importación, el tránsito y la reexpedición ilícitos de armas pequeñas y ligeras;
Intercambiar información sobre los productores, comerciantes, importadores y exportadores, de las rutas y estrategias que se emplean en el tráfico ilícito, e intercambiar experiencias y formación sobre aspectos como la identificación, la detección, el seguimiento y la recolección de información por parte de los servicios de inteligencia (Artículos XIII –XVII). ³⁴	Alienta a los estados a utilizar y reforzar la base de datos del Sistema Internacional de Rastreo de Armas y Explosivos a otras bases de datos que presten información apropiada sobre el tema;
Que los países partes lleven a cabo la entrega vigilada, técnica consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados 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 identificar a las personas involucradas en la comisión de delitos mencionados en el Artículo IV de la CIFTA. Artículo Primero, numeral 7. (Artículos I y XVIII);	Incita a los Estados a que establezcan mecanismos de cooperación y asistencia para innovar en tecnología que mejore la localización y detección del tráfico de armas pequeñas y ligeras, así como las medidas para facilitar la transferencia de esas tecnologías;
Que los estados integren los delitos señalados en el primer artículo de la Convención como casos de extradición (Artículo XIX).	Finalmente, llama a los Estados u organismos internacionales a prestar asistencia incluso financiera cuando otro Estado lo requiera para combatir el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.

Fuente: Elaboración propia con información extraída de la Convención Interamericana contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas sobre Tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos de 2001.

Si bien, tanto la CIFTA como el Programa de Acción de la Conferencia de Naciones Unidas son instrumentos que han establecido un marco internacional legislativo para la lucha contra el tráfico de armas pequeñas y ligeras, todavía faltan muchas tareas que emprender dentro del marco de las mismas, algunos ejemplos son:

- **En materia de rastreo:** El artículo XI de la CIFTA señala que se deben crear registros, los términos son muy generales al igual que lo establecido en el artículo XIII que habla sobre el intercambio de

³⁴ William Godnik. **La Organización de Estados Americanos y la Conferencia de la ONU sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y livianas en todos sus aspectos de 2001: Cómo abordar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras**, Traducción de Luisa María Fernández Hermida y Alberto Estévez Suárez, Ed. Depto. Canadiense de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, 2002, p. 5.

información, esto aunado a la desconfianza entre los estados, la falta de voluntad política y de un registro adecuado, dificulta el seguimiento e intercambio de información sobre la procedencia y rutas de las armas ilícitas y por supuesto esto también es obstáculo para definir cuáles son las organizaciones criminales que lo llevan a cabo.

- **Intermediarios:** A pesar de que se ha comprobado la participación de intermediarios y transportistas de armas en actos ilícitos, existe una laguna en la legislación doméstica de los estados parte de la CIFTA y de la Convención de la ONU para regular las actividades de estos sujetos³⁵. Asimismo, el concepto de “Entrega Vigilada” aún no es contemplado en las legislaciones domésticas de los Estados parte por lo que aunque se interceptan cargas de armamento ilegal, no se desarticulan las redes de las organizaciones criminales.
- **Leyes nacionales:** El Programa de Acción de Naciones Unidas plantea 25 medidas para la elaboración de leyes que prohíban la producción de armas o la utilización de estas por menores de edad, sin embargo, en el debate no se pudo concretar nada sobre la regulación de posesión de armas por parte de civiles debido a que los Estados con leyes menos restrictivas argumentaron que esa medida implicaba injerencia en cuestiones de su soberanía nacional.
- **Trasferencia Responsable:** A pesar de que el Consejo de Seguridad Hemisférica de la OEA, en el marco de la CIFTA, elaboró una serie de puntos para transferir armas de un Estado a otro, de forma segura el Programa de Acción de la ONU, no las contempló y sólo propone una mayor transparencia por parte de los Estados en materia de rendición de cuentas sobre el comercio de armas, y obviamente hay reticencia por parte de los estados y transnacionales dedicadas al ramo que verían afectados sus intereses. Finalmente, cabe señalar que ninguno de los dos instrumentos hace aportaciones en lo referente a la protección de los derechos humanos.

³⁵ El único estado que cuenta con amplias disposiciones sobre el registro y concesión de licencias a intermediarios es Estados Unidos.

2.2. La Convención de Palermo de 2000 y su Protocolo complementario contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y sus municiones.

La Convención de las Naciones de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, se celebró en Palermo, Italia del 12 al 15 de diciembre de 2000 y entró en vigor el 29 de septiembre de 2003³⁶, ésta cuenta con tres protocolos complementarios que son: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; Protocolo contra el tráfico de migrantes y finalmente, el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

Entre las aportaciones más importantes de la Convención destacan:

1. Las definiciones plasmadas en el artículo segundo sobre grupo delictivo organizado, blanqueo de dinero, trata de personas, corrupción y obstrucción a la Justicia;
2. La Convención retoma el concepto de “Entrega Vigilada”, que ya se contemplaba en la Convención Interamericana contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados de 1997;
3. Define lo que es un delito de carácter transnacional³⁷,
4. Promueve la cooperación en materia de extradición
5. Establece sanciones precisas para quien cometa los delitos de blanqueo de dinero (Artículo 6), la participación en un grupo delictivo organizado (art. 5), la corrupción (art. 8) y la obstrucción de la justicia (art. 23).
6. Mientras que el artículo 7 de la Convención especifica ciertas medidas para combatir el blanqueo de dinero como son: la

³⁶ Ver Anexo I sobre Estados parte del Protocolo de la ONU contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus piezas y componentes y municiones que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

³⁷ De acuerdo a lo establecido en la Convención de Palermo de 2000, el delito de carácter transnacional será considerado como tal cuando:

a) se comete en más de un Estado; b) se comete dentro de un solo Estado pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) se comete dentro de un solo Estado pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) se comete en un solo Estado pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

supervisión de las entidades financieras, aplicación de requisitos sobre identificación de clientes, de las denuncias de transacciones sospechosas, de la cooperación e intercambio de información, del establecimiento de una unidad de inteligencia financiera, de la vigilancia de movimientos transfronterizos de dinero efectivo, etc.

Al igual que los instrumentos internacionales antes señalados la Convención de Palermo busca la armonización de las legislaciones internas y la cooperación internacional a través de asistencia jurídica y técnica entre los estados partes.

En lo referente al Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, el artículo 4 señala que éste será aplicable a la prevención de la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones y a la investigación y el enjuiciamiento de los delitos tipificados en el artículo 5 siendo estos: a) la fabricación ilícita de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones; b) el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y c) la falsificación o la obstrucción, supresión o alteración ilícitas de la(s) marca(s) de un arma, en el caso de que dichos delitos sean de carácter transnacional e impliquen la participación de un grupo delictivo organizado.

De igual forma, el Artículo 8 del Protocolo establece las reglas sobre marcaje de armas, mientras que el décimo establece los requisitos que deberán contemplar los estados en sus legislaciones nacionales para la expedición de licencias de exportación, importación o transportación de armas.

Finalmente, el protocolo insta a los estados parte a reforzar las medidas de seguridad que sirvan para detectar, prevenir y eliminar el robo, la pérdida o la desviación, así como la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, a través de garantizar la seguridad de las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones en el curso de su fabricación, de su importación y exportación y de su tránsito a través de su territorio; y aumentar la eficacia de los controles de importación, exportación y tránsito, incluidos, cuando proceda, los controles fronterizos, así como de la cooperación transfronteriza entre los servicios policiales y aduaneros.

2.3. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos en México.

En México, el tema de la posesión, compra, venta, fabricación, importación, exportación, almacenamiento y portación de armas se encuentran regulados por las siguientes leyes: en primer lugar en el artículo 10 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos³⁸, en segundo lugar se encuentra la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos publicada en 1972 y reformada el 23 de enero del 2004 y en tercer lugar, está la Ley contra la Delincuencia Organizada de 1996, reformada el 23 de enero de 2009. Al respecto, cabe señalar que nuestro país cuenta con una ley restrictiva en cuanto a la portación y posesión de armas para civiles y ha sido uno de los países más interesados en promover y cumplir con los requerimientos que establecen los instrumentos jurídicos internacionales respecto a la sanción del tráfico de armas pequeñas y ligeras.

Por lo anterior, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos reformada el 23 de enero de 2004 en su artículo 15, señala que los particulares podrán poseer armas para la seguridad y legítima defensa de sus moradores y que éstas deben ser registradas ante la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), estableciendo como criterios para la expedición de la licencia a particulares lo siguiente:

- Tener un modo honesto de vivir; haber cumplido con el servicio militar; no tener un impedimento físico o mental para el manejo de armas; no haber sido condenado por delito, cometido con el empleo de armas; no consumir drogas, enervantes o psicotrópicos y acreditar a criterio de la SEDENA la necesidad de portar armas por la naturaleza de su ocupación o empleo; las circunstancias especiales del lugar en que viva o cualquier otro motivo justificado.

³⁸ El artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: “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 del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrán autorizar a los habitantes la portación de armas”.

Quienes cumplan con los requisitos señalados por la SEDENA podrán portar armas con las siguientes características de acuerdo al artículo 9 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos:

1. Pistolas de funcionamiento semiautomático de calibre inferior al .380, exceptuando las calibre .38" Super y 3.8" Comando y las Mausser, Luger, Parabellum y Comando
2. Revólveres inferiores al calibre 38" Especial, quedando exceptuado el calibre .357" Magnum. En caso de ser jornalero, ejidatario o comunero en el campo podrán portar un rifle calibre .22" o una escopeta de cualquier calibre, exceptuando las de cañón de longitud inferior a 635mm (25") y las de calibre superior 12 (.729" ó 18.5mm)

En lo referente al tráfico ilícito de armas, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos contempla en los artículos 83 bis al 87 las sanciones por delitos como el acopio, la venta, transportación, fabricación o comercio ilícito de armas de fuego. Estas disposiciones son complementadas con lo establecido en artículo segundo de la Ley contra la Delincuencia Organizada y tratan de cumplir con los compromisos de la Convención Interamericana contra el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas sobre Tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos de 2001.

Entre las medidas que México ha llevado a cabo para combatir el tráfico ilícito de armas en el ámbito nacional como en el internacional destacan los siguientes puntos que dio a conocer en 2008 ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos:

- **Marcaje y rastreo de armas de fuego:** intercambio permanente de información sobre armamento que es asegurado en diversos operativos a la delincuencia organizada en forma conjunta con la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (A.F.T por sus siglas en inglés) de Estados Unidos con la finalidad de localizar al individuo o grupo de individuos que están realizando comercio ilegal de armas y de

los que las trafican hacia México a través de los puertos fronterizos. México inició la implementación del registro de huella balística, y ha promovido esta medida en los foros internacionales a fin de concretar en un futuro la integración de un registro hemisférico.³⁹

- **Registro Federal de Armas:** Sustentado en el Art. 4 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, se encuentra a cargo de la SEDENA mediante el cual se lleva a cabo un estricto control desde el momento de la fabricación de las armas. En coordinación con la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional mantiene también un estricto control para el otorgamiento de licencias así como para la posesión y portación de armas. De acuerdo con datos aportados por la SEDENA en el 2008 la Dirección General de Registro de Armas de Fuego y Explosivos (DGRFAFCE) tenía registradas 2, 235,656⁴⁰ de armas cortas y largas, mientras que de 2004 a 2006 otorgó 1,200 licencias de posesión⁴¹.
- **Implementación de operativos:** El gobierno mexicano ha implementado operaciones conjuntas en las que participan autoridades de las tres instancias de gobierno en el combate y erradicación del tráfico ilícito de armas mediante la aplicación en forma permanente de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, además de llevar a cabo campañas permanentes de concientización para prevenir la posesión,

³⁹ Cabe señalar, que México fue Secretario Pro – Témporte de la CIFTA en la reunión llevada a cabo en la Ciudad de México los días 20 y 21 de febrero de 2008, en donde se adoptó el “Compromiso de Tlatelolco” mismo que proponía iniciar un proceso de consultas para crear, en corto plazo, un sistema de intercambio de información sobre armas de fuego y municiones incautadas a la delincuencia organizada incluyendo la posibilidad de un registro hemisférico, registros regionales, subregionales y nacionales. Véase **OEA/Ser.G, CP/CSH-994/08 add.2**, del 29 de julio de 2008, p. 2

⁴⁰ Se han hecho algunas críticas al Registro Federal de Armas por que se han detectado diferencias en las cifras de armas registradas, duplicación de datos, registros incompletos, entre otras inconsistencias como el incumplimiento del manual del Estado Mayor Presidencial para tener un registro computarizado de las armas que permitan conocer el número de armas que circulan en territorio nacional. De igual forma, el registro presenta limitaciones y errores en cuanto al control, supervisión y renovación de permisos por parte de SEDENA, un ejemplo de ello es que tan sólo el 3 junio de 2008 la SEDENA señaló vía IFAI, que las armas registradas era de 2, 837, 507 mayor al número señalado por la (DGRFAFCE), el 30 de junio del mismo año.

⁴¹ Véase sitio web de la Secretaría de la Defensa Nacional, <http://www.sedena.gob.mx/leytrans/petic/2008/junio/junio.pdf>, consultada el 01 de noviembre de 2009 y Anexos II y III.

transmisión y el uso ilícito de armas de fuego, por ejemplo, el gobierno mexicano invita a los ciudadanos a efectuar el canje de armas por dinero en efectivo, despensas y artículos de uso doméstico. Algunos resultados de la operación conjunta entre instituciones mexicanas para combatir el tráfico ilícito de armas y la delincuencia organizada son los siguientes:

ASEGURAMIENTOS REALIZADOS POR LA PGR A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN 2007 Y 2008

ASEGURAMIENTOS	ENERO - AGOSTO 2007	ENERO - AGOSTO 2008	LOGRO EN PORCENTAJE
Cocaína (Kilogramos)	4,080	10,746	163% más
Vehículos Terrestres	2,708	5,142	90% más
Vehículos Aéreos	25	228	812% más
Armas Cortas	2,659	4,604	73% más
Armas Largas	2,657	6,216	134% más
Detenidos	13,595	16,907	24% más
Granadas	191	809	324% más
Municiones	440,864	1,153,128	162% más

Fuente: Procuraduría General de la República (PGR) consultada en www.pgr.gob.mx el 03/10/2009

Aseguramientos de armas de fuego, cartuchos y granadas a miembros de la Delincuencia Organizada en colaboración con otras instituciones de seguridad pública de septiembre de 2008 a agosto de 2009

MATERIAL	CANTIDAD
Armas de fuego	22,215
Cartuchos de diferentes calibres	2'301,124
Granadas	1,402

Fuente: SEDENA, http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/tercer_informe_labores.pdf⁴²

⁴² Cabe señalar que los datos que presenta el reporte a la Comisión de Seguridad Hemisférica difieren de los presentados en la presente tabla y la siguiente debido a que estos fueron actualizados con la información presentada por la SEDENA hasta el 31 de agosto de 2009 en el marco de su Tercer Informe de Labores.

- **Campañas de Donación de Armas de Fuego:** En coordinación con autoridades de los órganos de gobierno e iniciativa privada, con el fin de reducir la posesión y portación de armas de fuego en el país, con los siguientes resultados:

DATOS DE ARMAS CANJEADAS DE SEPTIEMBRE DE 2008 A AGOSTO DE 2009

Material	Cantidad
Armas de fuego	6,050
Cartuchos de diferentes calibres	60,370
Granadas	424

Fuente: SEDENA, http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/tercer_informe_labores.pdf

Finalmente, el gobierno mexicano, atendiendo al Programa de Acción de Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos designó como Órgano Nacional de Coordinación al Grupo de Coordinación de Armas de Fuego (GC-Armas)⁴³, cuya función es planear, recolectar y analizar información sobre una persona, organización o fenómeno, para la prevención, el combate y la eliminación del tráfico ilícito de armas. Cabe señalar que en colaboración con Estados Unidos de América este grupo lleva a cabo los proyectos Brasas y “Hot Shot”, orientados a la identificación de presuntos traficantes de armas y para la identificación de armas robadas en los Estados Unidos y corroborar si son recuperadas en territorio mexicano.⁴⁴

A pesar de los esfuerzos emprendidos por el gobierno mexicano tanto en la legislación interna, como en foros internacionales en los que ha destacado

⁴³El GC- Armas fue creado desde 1995, está integrado por la Secretaría de Seguridad Pública a través de la Policía Federal Preventiva, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Hacienda, así como por procuradurías y secretarías de seguridad estatal, este grupo es el principal enlace con la AFT en los puntos fronterizos al norte y sur del país para combatir el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.

⁴⁴ ONU, **Informe Nacional de México (2003) sobre la aplicación del Programa de Acción de Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos**, disponible en, www.un-casa.org consultada el 16 de octubre de 2009

su postura para combatir el flagelo del tráfico ilícito de armas, no se han logrado los resultados esperados, en gran parte debido a la corrupción que afecta a las distintas instituciones encargadas de la seguridad pública y por otro lado por la vecindad con Estados Unidos de América, que abastece 90% de las armas que ingresan ilegalmente por los cruces fronterizos en el norte del país.

2.4. Legislación en materia de control de armas en Estados Unidos de América.

Estados Unidos de América cuenta con una elevada tasa de homicidios⁴⁵, casi cinco veces mayor al promedio en las naciones europeas y tres veces más que los homicidios registrados en Australia y Canadá. Asimismo, si se compara el número de homicidios por cada arma, tenemos que Estados Unidos tiene un porcentaje de 44.6%, lo que representa 10 veces más el promedio de Europa y 6 veces más el de Australia y Canadá. De igual forma, el porcentaje de cualquier tipo de arma en los hogares estadounidenses es de 48%, mientras que en cualquier ciudad Europea es de 16.2% y en Australia y Canadá asciende a 24.3%⁴⁶.

Algunos especialistas consideran que el resultado de las cifras anteriores se debe a que en los países señalados ejercen leyes más restrictivas en materia de control de armas que en Estados Unidos de América. Es decir en la mayoría de ciudades europeas, Canadá y Australia, se requiere que las armas sean registradas, que los poseedores de armas adquieran una licencia para la portación, y que la venta y transporte de armas se realice con suma seguridad. Además, para poder obtener una licencia de portación de armas el candidato tiene que pasar una serie de exámenes que incluye un historial criminal o de capacidad mental y de seguridad sobre manejo de armas⁴⁷.

⁴⁵ En 2001 el número de homicidios registrados por el FBI fue de 16, 040, mientras que para 2003 incrementó a 16,200. Véase Harry, Wilson. **Guns, Gun Control and Elections. The Politics and Policy of firearms**, Rowman and Littlefield Publishers, USA, 2007, p. 2.

⁴⁶ Gregg Lee Carter. **The Gun Control Movement**, Twayne Publishers, New York, 1997, p. 3.

⁴⁷ Ver Anexo IV Tabla comparativa de Leyes sobre armas en diversos países del mundo.

A continuación, analizaremos las leyes que ha adoptado Estados Unidos en materia de control de armas, la interpretación de la Segunda Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos Americanos, así como la posición e injerencia de grupos a favor y en contra de las reformas para la aprobación de leyes más restrictivas en la materia.

Comenzaremos por analizar el debate sobre la interpretación de la Segunda Enmienda contenida en la Constitución de los Estados Unidos de América del 04 de julio de 1776, que a la letra dice “en consideración a que una milicia bien regulada resulta necesaria para la seguridad de un Estado libre, el derecho de la población a poseer y portar armas no será restringido”.⁴⁸ El primer argumento a favor del enunciado anterior lo constituye el “derecho individual a poseer y portar armas” que contempla el derecho de autodefensa, en este sentido algunos autores como Cicerón, interpretan el derecho de autodefensa como una reacción natural de autoprotección y sobrevivencia de protegerse a uno mismo cuando es agredido con un arma, en este caso responder a la agresión se considera moralmente correcto⁴⁹. Sin embargo, los que apuestan por leyes más restrictivas interpretan la Segunda Enmienda como un derecho colectivo que se aplica a las milicias reguladas por el Estado.

Históricamente, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos de América ha resuelto algunos casos entre los que se encuentran: el caso U.S. vs Cruikshank (92 U.S 542) de 1876, el caso US vs Miller (307 U.S.174) de 1958 y el caso US vs Heller (554 U.S.) 2008, en los que la Suprema Corte de Justicia aceptó el inalienable derecho de todo ciudadano americano a poseer y portar armas contemplado en la Segunda Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América.

⁴⁸Office of the Federal Register National Archives and Records Administration. **The United States Government Manual 2008 -2009**. Junio 2008, Washington D.C. p. 25. Traducción libre.

⁴⁹ Harry L. Wilson. **Guns, gun control, and elections. The Politics and Policy of firearms**, Ed. Rowman and Littlefield Publishers, Inc., USA, 2007, p. 20.

**LEYES EN MATERIA DE CONTROL DE ARMAS APROBADAS POR EL
GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

Leyes concernientes al control de armas	Características
Ley Nacional de Armas de Fuego (1934)	Impone un impuesto a la fabricación legal y transferencia de ciertas armas de fuego, además de que éstas sean registradas en el Registro Federal de Armas. De la misma forma, enumera algunas de las armas que cuentan con regulaciones entre las que se encuentran las siguientes: ametralladoras, fusiles y escopetas de cañón corto, supresores, granadas, bombas, proyectiles explosivos, armas de gas venenoso, etc.
Ley Federal de Armas de Fuego de 1938 (FFA38)	Se basó en la Cláusula de Comercio Interestatal de la Constitución y fue implementado en el Título 15 del Código de los EE.UU. En ésta se introdujo el concepto de la licencia de armas de fuego Federal. Originalmente con un costo de US\$ 1,000 para quienes vendan o reparen armas de fuego. De acuerdo con esta ley los vendedores no pueden vender armas a quienes ya hayan sido condenados, por lo que deben mantener un registro de los clientes de armas y municiones. Además, señala como delito la alteración en los números de serie de las armas. Aunque la FFA38 fue derogada por la Ley de control de armas de 1968, muchas de sus disposiciones se tomaron en cuenta en la normatividad posterior.
Ley de Control de Armas de 1968	Los objetivos de esta ley son: a) Evitar la transferencia interestatal de armas; extiende el concepto de quienes son los no autorizados legalmente para usarlas, ya sea por antecedentes penales o por no ser mentalmente aptos para ello; b) establece edades mínimas para compradores de armas; c) también, a través de la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego regula las armas importadas; d) amplía la concesión de licencias de armas; establece el formato 4473 para compra de armas de fuego.
Ley Penal de Carrera Armada de 1984	Se propuso durante la gubernatura de Ronald Reagan, a consecuencia del atentado que sufrió y tiene por objetivo incrementar las penas para las personas no calificadas que utilicen armas, la pena puede ir de quince años a cadena perpetua ⁵⁰ .
Ley de Protección de los propietarios de armas de fuego de 1986 (Ley de McClure-Volkomer)	Introduce cambios negativos y positivos para los propietarios de armas entre los que se encuentran: a) abre las ventas interestatales de armas largas; b) permite el transporte interestatal bajo determinadas circunstancias; establece como ilegal la transferencia de armas a personas prohibidas; c) impide al gobierno la creación de un registro de propietarios de armas y de la distribución de las mismas; d) limita el número de inspecciones a los concesionarios; e) permite a los titulares de la Licencia vender armas en los famosos “Gun Show”; f) permite el envío de municiones a través del Servicio Postal; g) prohíbe a civiles adquirir armas semiautomáticas; h) incrementa las sanciones por uso de ametralladoras o silenciadores.
Ley Brady sobre la Prevención de violencia con Armas de Fuego de	Fue aprobada por el presidente Bill Clinton el 30 de noviembre de 1993 y entró en vigor el 28 de febrero de 1994, fue nombrada Brady en honor a James Brady, quien fue baleado durante el atentado contra el presidente

⁵⁰ Cabe señalar que el Presidente Ronald Reagan se negó a aprobar dicha ley por considerar que duplicaba la “Comprehensive Crime Control Act”, que aprobó el 12 de octubre de 1984. Ver Anexo V “Memorandum Returning Without Approval the Armed Career Criminal Act of 1984”

1993	Ronald Reagan el 30 de marzo de 1981. Esta ley establece que todo vendedor debe verificar en el National Instant Criminal Background Check System (NICS), los antecedentes de los compradores, de la misma forma establecía una espera de cinco días para confirmar la venta del arma o bien la autorización de la licencia ⁵¹ . La ley también prohíbe a determinadas personas el envío o transporte de armas de fuego. Las personas que no podrán adquirir o vender armas de fuego son: a) quienes hayan sido condenados con una pena mayor a un año; b) los prófugos de la justicia; c) quienes sean adictos a las drogas o usen sustancias psicotrópicas; d) renuncie a la ciudadanía de EE.UU; e) este sujeto a una orden judicial por hostigamiento, acoso o amenazas; f) quienes hayan sido condenados por un delito menor de violencia doméstica.
Ley Federal de Prohibición de las Armas de Asalto (AWB) de 1994	Prohíbe la venta a civiles de determinadas armas de asalto como son las armas semiautomáticas como AR-15, TEC-9, AK automática-47 y Uzi, lanzagranadas, entre otras. Esta ley venció el 02 de marzo de 2004.

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de: Harry Wilson. **Guns, Gun control, and Elections. The politics and Policy of Firearms**; Greeg Lee Carter. **The Gun control movement**; Mayors against Illegal Guns. **The movement of illegal guns in America: The link between guns laws and interstate gun trafficking.**

A pesar de que Estados Unidos cuenta con algunas leyes para el control de armas, la violencia en este país ha ido en aumento por lo que se han formado algunos grupos en pro de leyes más restrictivas como el Movimiento Brady sobre la Prevención de la violencia con armas de fuego por un lado y por el otro se encuentra la Asociación Nacional del Rifle que pugna por el libre derecho que tienen todos los ciudadanos a poseer y portar armas.

El Movimiento Brady comenzó en la década de los años ochenta, cuando James Brady, el entonces Secretario de Prensa de Ronald Reagan, fuera una de las víctimas en el atentado perpetrado por John Hinckley, el 30 de marzo 1981 contra el Presidente Reagan, hecho que lo dejó parcialmente paralizado. Este hecho llevó a Brady a realizar cierto cabildeo en el Congreso para que existiera una ley con un control más estricto sobre las armas de fuego, además del cabildeo emprendió una fuerte campaña de concientización para prevenir la violencia armada y más tarde junto con su esposa, Sarah

⁵¹ En 1998 dejó de aplicarse debido a que las consultas ya se pueden realizar en el sistema computarizado de verificación instantánea del FBI. Salvo en algunos casos el comprador espera tres días hábiles para que se verifiquen sus datos en el NICS en caso de que en la primera verificación haya algo irregular.

Brady, crearon el Centro Brady para Prevenir la Violencia Armada. El logro más grande de este movimiento se tuvo con la aprobación de la Ley Brady sobre la Prevención de violencia con Armas de Fuego de 1993 analizada anteriormente.

La contraparte del movimiento Brady, es la Asociación Nacional del Rifle (NRA por sus siglas en inglés), esta organización fue fundada en 1871, por dos militares veteranos de la Guerra de Secesión el Coronel William Church y el General George Wingate, su primer presidente fue el general Ambrose Burnside, antiguo Gobernador de Rhode Island. Actualmente, la Asociación está presidida por John C. Sigler y cuenta con cuatro millones de socios, aparte de miles de voluntarios activos, 50.000 monitores para la enseñanza de tiro, 14.000 clubes distribuidos en todo Estados Unidos y una Junta Directiva compuesta por 76 miembros que son elegidos por todos los socios, su presupuesto anual asciende a ochenta millones de dólares.

Debido a que la Asociación se ha ido fortaleciendo poco a poco cuenta con un Instituto de Acciones Legales fundado en 1975, que se especializa en la interpretación de la Segunda Enmienda. Del mismo modo, es apoyada por fabricantes y vendedores de armas que con sus donaciones aportan importantes recursos para cabildear la no aprobación de leyes más restrictivas en materia de control de armas. Cabe señalar que durante la gestión de George Bush, dos tercios de los 435 miembros de la Cámara de Representantes y 100 del Senado, al igual que el vicepresidente Dick Cheney, el ex secretario de Defensa Donald Rumsfeld y otros funcionarios y ex integrantes del gobierno de Bush formaban parte de la Asociación⁵², por lo que no es de extrañarse que en esos periodos con ayuda de nueve firmas de abogados coordinadas por Chris W. Cox, jefe del Departamento de Estrategia de Cabildeo de la NRA consiguiera que no se aprobaran los proyectos de ley denominados S.77, Acta contra el Tráfico de Armas, legislación HR 297, HR 96; HR 5005, HR 5092 y HR 1384⁵³.

⁵² J. Jesús Esquivel. "Compra de Armas en EU", **la Jornada**, 25 de mayo de 2009, disponible en <http://chacharasfilosoficas.blogspot.com/2009/05/compra-de-armas-en-eu-un-articulo-de.html> consultada el 28 de septiembre de 2009.

⁵³ De acuerdo con la nota **Intocables los proveedores de armas**, publicada en www.elperiódicodemexico.com, el 21 de abril de 2007, para lograr que no se aprobaran esos siete

Finalmente, la Asociación celebró su 138 reunión anual del 15 al 17 de mayo de 2009 en Phoenix, Arizona, casualmente uno de los estados fronterizos considerado uno de los puertos por donde fluyen armas que ingresan de manera ilegal a México, mismas que terminan en manos de la delincuencia organizada. En la reunión participaron cientos de fabricantes de armas que ofertaron rifles automáticos, semiautomáticos y pistolas y desde este escenario John Bolton, ex funcionario del gabinete de George Bush contestó a las declaraciones del Presidente de México Felipe Calderón Hinojosa con respecto a que 90% de las armas ocupadas por el crimen organizado provienen del vecino país del norte de la siguiente forma: “Nadie, repito, nadie, y mucho menos un país extranjero como México va a intervenir para modificar nuestro derecho constitucional de comprar o portar armas para defender nuestra integridad física”⁵⁴. Frente a esta posición y debido al gran poder que ha tenido históricamente esta Asociación, es difícil que se logre concretar en leyes más restrictivas para la posesión de armas por particulares y para el control de la fabricación y venta de armamento que tradicionalmente debería ser de uso exclusivo del ejército.

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, si bien los instrumentos internacionales sobre tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras han servido para homologar las legislaciones internas de los países signatarios, además de proponer un programa de acción y ofrecer asistencia técnica y operativa entre los mismos países para combatir el flagelo, es necesario que los países adopten las recomendaciones ajustándolas a las necesidades y realidades particulares, ya que en algunos de los casos, se adoptan instrumentos internacionales sin modificar las legislaciones internas, lo que hace más complicado combatir el delito.

Por otra parte, es necesario que los instrumentos internacionales robustezcan las normas que regulan la relación entre intermediarios y el Estado, y aquellas que contemplan mecanismos para abatir la corrupción para

proyectos de Ley, la NRA gastó 1 millón 600 mil dólares en cabildeo durante 2006, y 1 millón 790 mil dólares en 2005.

⁵⁴ J. Jesús Esquivel, **op. Cit.**

que lo establecido en los instrumentos internacionales y en la legislación interna se cumpla, pues en casos como el de Estados Unidos, se observa que a pesar de que existe una legislación para evitar que personas no aptas compren armas (Ley Federal de armas 1968) y que todo vendedor debe verificar en el National Instant Criminal Background Check System (NICS), los antecedentes de los compradores y esperar cinco días para confirmar la venta del arma o bien la autorización de la licencia (Ley Brady 1993), en la realidad esto no sucede, pues cualquier persona puede adquirir sin ningún problema cualquier tipo de arma en las casas de empeño o en las ferias de armas sin ser verificados previamente en el sistema lo que hace muy atractivo a los miembros del crimen organizado adquirir su arsenal a través de estos medios⁵⁵.

⁵⁵ De acuerdo con el reporte de una organización no gubernamental en Estados Unidos, conocida como *Mayors against illegal guns*, los estados que incluyen verificaciones de antecedentes de todas las ventas de armas independientemente del tipo de arma o el lugar de venta son: California, Distrito de Columbia, y Rhode Island; los estados que verifican antecedentes para las ventas de pistolas independientemente del lugar de celebración son: Connecticut, Pennsylvania, y Maryland; y los estados que requieren verificar antecedentes de todas las ventas en ferias de armas, independientemente del tipo de arma son: Illinois, Nueva York, Colorado y Oregón. Véase Anexo VI Mapa de Estados que requieren verificación de antecedentes para la venta de armas en los *“Gun Shows”*.

3. Mecanismos de cooperación bilateral en materia de tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras México – Estados Unidos

A partir del año 2000, en México se ha incrementado la violencia generada por el narcotráfico, hecho que en 2006⁵⁶ llevó al gobierno entrante de Felipe Calderón Hinojosa a considerar este fenómeno como un problema de seguridad nacional y a que la lucha contra el mismo se posicionará como una de sus prioridades, acción que en parte ayudó a legitimar su gobierno, -pues, recordemos que arribó al poder en medio de desconfianza por un supuesto fraude en las elecciones que lo convirtieron en Presidente de México-, sin embargo, a pesar de los esfuerzos del gobierno en turno por frenar este flagelo, los grupos del crimen organizado se han ido fortaleciendo al grado de expandir sus zonas de influencia a diversos estados de la Unión Americana donde anteriormente no tenían presencia⁵⁷.

Sin lugar a dudas, el narcotráfico ha venido desafiando la capacidad de respuesta del gobierno federal para combatirlo debido a la facilidad que tiene para adquirir armamento en la frontera norte con Estados Unidos a través de las famosas “Gun show” y “Gun pawn shop” que se ubican en los estados de Texas, California y Arizona⁵⁸. Algunos ejemplos de las armas que son adquiridas por estos grupos van desde cartuchos, armas largas y cortas entre las que se encuentran las tradicionales R-15 y AK-47, ametralladoras calibre 7.62 mm., explosivos B-4, cohetes antitanque M72 y AT-4, lanza cohetes RPG-

⁵⁶ En 2008, el número de personas que fueron asesinadas en México por la delincuencia organizada excedió los 6, 200, dos veces más que las cifras registradas en 2007, y alrededor de 1,500 personas fueron asesinadas en los primeros meses del 2009. Véase United States Government Accountability Office (GAO), **Firearms Trafficking, U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges**, United States Government Accountability Office, junio 2009, p. 1.

⁵⁷ De acuerdo con el reporte presentado por United States Government Accountability Office, (GAO por sus siglas en inglés) hay 230 grupos de delincuencia organizada mexicanos ubicados en distintas ciudades de Estados Unidos. Véase Anexo VI Mapa de Ciudades de Estados Unidos de América donde se reportó la presencia de grupos de la delincuencia organizada mexicana, del primero de enero de 2006 al 08 de abril de 2008. **Idem.**, p. 14.

⁵⁸ Datos proporcionados por la Oficina Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (AFT, por sus siglas en Inglés), de 2004 a 2008, señalan que 70% de las armas decomisadas por el gobierno mexicano procedían de los estados de Texas, California y Arizona, además existen alrededor de 6,700 establecimientos de vendedores al menudeo y tiendas de empeño de armas a lo largo de la frontera con México, lo que representa 12% de los 55,000 que se encuentran distribuidos a lo largo de la Unión Americana. **Idem.**, pp. 19 y 20. Ver Anexo VII, Mapa de Ciudades de Estados Unidos de donde provenían las armas traficadas a México del 2004 al 2008.

7, lanzagranadas MGL calibre 37 mm., granadas de 37 y 40 mm., además de fusiles Barret calibre .50 y armas con capacidad para disparar municiones calibre 5.7 x 28, las cuales pueden penetrar distintos tipos de blindajes (autos y chalecos) y por ello son conocidas como “mata policías”, así como proyectiles con tiro nocturno y expansivos.

Lo anterior ha puesto en alerta a los gobiernos de México y Estados Unidos, por lo que en marzo de 2009 el Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos anunció un incremento de recursos, personal y tecnología en la frontera con México para combatir el tráfico ilícito de armas. De igual forma durante la visita del Presidente Barack Obama a México, en abril de 2009, se reconoció la responsabilidad compartida de ambos países en materia de tráfico de armas y anunció que habrían acuerdos bilaterales con el gobierno mexicano para tratar de frenar el flujo de armas que entran ilegalmente a nuestro país a través de la frontera en común.

A lo largo del presente capítulo se analizarán los programas y acciones que se llevan a cabo a través de instituciones gubernamentales como la Oficina Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (AFT, por sus siglas en Inglés), CBP (Customs and Border Protección); ICE (Immigration and Customs Enforcement); el Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en inglés); por parte del gobierno Americano y la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a través de la Administración General de Aduanas (AGA). Asimismo, se analizarán las posibles aportaciones de la Iniciativa Mérida en el combate al tráfico de armas.

3.1. Antecedentes del tema de tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en la agenda bilateral México – Estados Unidos

Históricamente, las relaciones México – Estados Unidos de América se han caracterizado por la desconfianza, la asimetría, la gran dependencia económica de nuestro país hacia el vecino del norte y la discrepancia de intereses entre una nación y otra.

México ha tenido algunas experiencias amargas que marcaron la relación con Estados Unidos, entre las que destacan la anexión de Texas que representó la pérdida de la mitad del territorio nacional en 1848; la constante injerencia norteamericana en situaciones internas del país durante el periodo de la Revolución Mexicana, (en 1913 en la Decena Trágica y la ocupación del puerto de Veracruz en 1914); así como la oposición del gobierno americano respecto a decisiones en materia de soberanía nacional como lo fue la expropiación petrolera, situaciones que han hecho ríspida la relación entre ambos países.

Por otra parte, a lo largo de la frontera que comparten México y Estados Unidos se han desarrollado fenómenos importantes para la agenda bilateral que han demandado la atención de ambos gobiernos, como son la migración, el narcotráfico, la cooperación económica, la seguridad fronteriza entre otros que han sido temas medulares de seguridad nacional tanto para México como para Estados Unidos (claro desde una perspectiva diferente por lo que implica el concepto de seguridad nacional para cada uno de éstos). Así, cada una de las partes ha ido cediendo poco a poco para entablar mecanismos de cooperación que sirvan para controlar hasta cierto punto los problemas que se presentan en la frontera común.

De tal forma, tenemos que a mediados de la década de los ochenta, México comienza a estrechar más los lazos de cooperación con Estados Unidos pues anteriormente, el discurso de no injerencia en asuntos de soberanía nacional ampliaba la brecha entre ambos gobiernos, sin embargo, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, México necesitaba refinanciar su deuda externa y para ello era necesario el apoyo de Estados Unidos de

América frente a organismos internacionales tales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), es así que en este periodo las relaciones con el vecino del norte se inclinaron más al ámbito económico, relación que llevó a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés) y la firma de acuerdos paralelos con EE.UU y Canadá, esto último hizo que hubiera más acercamiento y se comenzara a construir una agenda de seguridad para ambos. Entre los temas de interés que destacaron se encontraban el crecimiento demográfico y su impacto en la migración hacia EE.UU, el narcotráfico y la corrupción, en este sentido la tendencia fue hacia la militarización de la lucha contra el narcotráfico donde se comenzó a vislumbrar una mayor apertura por parte de México a cooperar militarmente con EE.UU. Es importante señalar que, si bien se hablaba de combatir los delitos conexos al narcotráfico como lo es el tráfico de armas, el tema se dejó en un segundo plano enfocando todos los esfuerzos a combatir la producción y distribución de drogas hacia el vecino país.

A mediados de la década de los noventa, durante las administraciones de los Presidentes Ernesto Zedillo y William Clinton, se fortaleció la cooperación bilateral y se institucionalizó con la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el control de drogas (GCAN), que serviría para desarrollar una visión estratégica común del problema y fórmulas más eficaces de combatir el fenómeno de narcotráfico y sus delitos conexos enfatizando en el tráfico ilícito de armas, el lavado de dinero y el desvío de precursores químicos.

En materia de tráfico ilícito de armas, el Grupo de Expertos sobre Tráfico Ilícito de Armas del GCAN se encargó de desarrollar programas para el intercambio de información sobre el rastreo de armas y municiones decomisadas y de iniciar las investigaciones pertinentes en contra de presuntos traficantes transfronterizos, además el GCAN brindaba capacitación a oficiales mexicanos para mejorar las técnicas de rastreo y de esta forma solicitar información de armas decomisadas a presuntos delincuentes o encontradas en escenas de crímenes para determinar su procedencia, este mecanismo se mantiene vigente para combatir este flagelo y se ha reforzado en años

recientes con programas puestos en marcha por agencias del gobierno estadounidense como son la Oficina Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (AFT, por sus siglas en Inglés) y la Oficina de Migración y Aduanas (Immigration and Customs Enforcement, ICE por sus siglas en inglés), mismos que trataremos más adelante.

Durante las administraciones de Vicente Fox Quesada y George W. Bush, el tema de un acuerdo migratorio estuvo latente, hasta que con los atentados del 11 de septiembre George W. Bush redefinió las prioridades de su política de seguridad nacional demandando a México una mayor participación en materia de seguridad. Lo anterior dio paso a la firma de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), el 23 de marzo de 2005 en Waco, Texas, misma que se estableció como un acuerdo trilateral de prosperidad y seguridad, donde Canadá y México se convirtieron en actores prioritarios para Estados Unidos, sobre todo por el factor geográfico, que le serviría para extender su zona de influencia hacia el resto del hemisferio, con el argumento de salvaguardar su seguridad mediante fronteras más seguras y de esta forma combatir el flagelo del terrorismo internacional.

El Aspan, tiene como características básicas:

1. "Se redefine el papel de las fuerzas armadas, a las que se otorgan capacidades en su propio territorio, de igual forma se redefinen las prioridades para las agencias de inteligencia como la CIA, la DEA y el FBI.
2. La protección de las fronteras inteligentes como elemento básico de seguridad, se reformula la seguridad de los aeropuertos, la información de pasajeros; la información de empresas con actividades comerciales en y con EE.UU; así como la protección de fronteras físicas donde se prevé la modernización tecnológica, informativa, control, supervisión militar y vigilancia fronteriza"⁵⁹.

En el caso específico de México, la firma del ASPAN sirvió para estrechar relaciones bilaterales en materia de seguridad a través de la creación de las llamadas fronteras inteligentes que incluía la modernización de 22 cruces fronterizos entre México y Estados Unidos, lo que permitiría la agilización del

⁵⁹ Rosalba Taboada Villasana. **La seguridad Fronteriza en el marco de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) 2001-2008**; Tesis para obtener el título de Dra. En Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública, FCPYS, UNAM, México, marzo de 2009, p. 7.

comercio; instauración de sistemas tecnológicos para la detección de personas en los puertos de entrada, lo que evitaría la migración ilegal; además de intercambio de tecnología para instalar sistemas de inspección en líneas ferroviarias y en puertos donde hubiese gran flujo de carga, con lo que se fortalece la seguridad en el tráfico y la logística de cargamentos comerciales⁶⁰.

Es importante señalar que a pesar de que México firmó este acuerdo trilateral de prosperidad y seguridad, había muchos aspectos que tenía que reforzar, entre ellos se encuentran reformas en las leyes y procedimientos en el sistema de impartición de justicia y la creación y reestructuración de instituciones que cumplieran lo requerido por este compromiso. Así tenemos que en las dos últimas Reuniones de ASPAN celebradas en Montebello, Canadá (2007) y Nueva Orleans, Estados Unidos(2008), además de compromisos en materia de seguridad alimentaria, energía, seguridad fronteriza, combate a la piratería y combate al crimen organizado se fue perfilando la intención de Estados Unidos de proporcionar a México asistencia tecnológica y militar con el argumento de combatir al crimen organizado y al narcotráfico a través de la llamada Iniciativa Mérida, esta ayuda serviría a nuestro país para cumplir con los estándares que exigía la firma del ASPAN.

Finalmente, tenemos que el último instrumento de cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos bautizado por este último como un nuevo paradigma en la materia y conocido como la “Iniciativa Mérida” fue negociada en Mérida, Yucatán, en marzo de 2007 por los Presidentes George W. Bush y Felipe Calderón Hinojosa, y consiste en brindar una ayuda en equipo y capacitación militar y policiaca a México de 1,400 millones de dólares durante tres años, y de 50 millones de dólares para Centroamérica. Estos recursos serían destinados principalmente hacia tres rubros: a) combate al narcotráfico, terrorismo y seguridad fronteriza; b) seguridad pública y aplicación de la ley; c) construcción institucional y Estado de Derecho⁶¹. En este tema profundizaremos más adelante, sin embargo, como hemos visto

⁶⁰ *Idem.*, pp. 11 y 12

⁶¹ Jorge Chabat. La Iniciativa Mérida y la Relación México – Estados Unidos: en Busca de la Confianza Perdida, en **La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?**, Ed. UNAM, México, 2009 p. 31

aunque efectivamente México y Estados Unidos han celebrado acuerdos de cooperación bilateral en materia de seguridad, estos se han enfocado básicamente a aspectos que vulnerarían la seguridad de Estados Unidos en diferentes etapas, tales como migración, narcotráfico y terrorismo, dejando siempre en segundo término el tráfico de armas pequeñas y ligeras, sin embargo, en la actualidad la violencia con la que perpetran sus actos los grupos del crimen organizado y los narcotraficantes en las disputas para el dominio de nuevas plazas ha llevado a Estados Unidos a aceptar su corresponsabilidad con este fenómeno⁶², pero no así a comprometerse a realizar verdaderas reformas con leyes más restrictivas en materia de control de armas -como se estudió en el capítulo anterior- que frenen de manera total y contundente este flagelo.

3.2. Mecanismos de cooperación bilateral para combatir el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras implementados por instituciones de México y Estados Unidos.

En el presente apartado analizaremos los mecanismos de cooperación bilateral puestos en marcha por instituciones de los gobiernos de Estados Unidos y México, mediante las cuales se pretende hacer frente al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. Sin embargo, como podremos observar las acciones emprendidas en algunos casos son muy recientes, por lo que sus resultados aún son prematuros.

Asimismo, observaremos que los mecanismos de cooperación continúan con los mismos parámetros de los ya establecidos desde la década de los noventa, por lo que tal vez, estén condenados al fracaso, puesto que a pesar de existir esa colaboración e intercambio de información entre ambos gobiernos para conjuntar elementos que permitan la desarticulación de grupos delictivos dedicados a este ilícito en ambos lados de las fronteras, los resultados han sido negativos, desde el momento en el que el tráfico ilícito de

⁶²En este sentido, van las más recientes declaraciones de la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, realizadas en marzo de 2010 durante su visita a México, en la que aceptó la responsabilidad que toca a su país en la guerra antidrogas, y reconoció que la demanda de drogas en su país y el tráfico ilegal de armas alimentan la violencia de los cárteles en México.

armas se convierte en un tema de seguridad nacional para México, lo que refleja la falta de interés y compromiso por parte del gobierno estadounidense para abatir realmente este fenómeno.

3.2.1. Acuerdos interinstitucionales firmados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Seguridad Interna de Estados Unidos

A partir de la firma en 2005, de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), en donde uno de los objetivos era establecer fronteras inteligentes para evitar la infiltración de células terroristas, hacia Estados Unidos a través de las fronteras mexicanas o canadienses, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria, diseñó el Plan de Modernización Aduanera 2007 – 2012, mediante el cual de forma paulatina se implementaría tecnología de punta, infraestructura, equipamiento y profesionalización de capital humano para poder operar de forma inteligente, sin corrupción y de esta forma evitar la entrada de mercancías ilícitas tales como precursores químicos, divisas de organizaciones delictivas y el tráfico de armas.

Particularmente, en lo que se refiere al tráfico ilegal de armas la Administración General de Aduanas comenzó a ejecutar una serie de proyectos entre los que destacan:

- **Esclusas (Sieca):** es un sistema que permite controlar la entrada y la salida de vehículos de carga en el recinto fiscal de las aduanas, mediante los resultados del proceso de selección (módulos de ingreso en el recinto fiscal) y de validez de despacho a la salida, evitando mediante barreras físicas electrónicas el ingreso y la salida de los recintos fiscales de vehículos sin la documentación requerida.
- **Sistema de supervisión y control vehicular (Aforos-Siave):** es un sistema que se compone de dispositivos que, en aproximadamente ocho

segundos, toman el peso, dimensiones, placas, fotografía y tipo de vehículo, que ingresa al país, para posteriormente hacer cruces de información y determinar por las características si habría riesgo de que este estuviera ingresando mercancías ilícitas, en caso de que el sistema detecte incongruencias el vehículo es enviado a revisión, con lo cual se inhibe la introducción de mercancías que implica riesgo en materia de seguridad nacional.

- **Rayos gamma y rayos “X”:** es equipo no intrusivo con el que se puede detectar la portación de armas e internación de mercancía prohibida o no declarada, reduciendo tiempos en el despacho aduanero y mejorando el control en los reconocimientos de las mercancías.
- **Binomios:** personal que cuenta con apoyo de perros adiestrados para detectar mercancías prohibidas (cocaína, marihuana, armas, cartuchos y explosivos y billetes) durante el despacho aduanero.
- **Profesionalización del personal:** programa que permite profesionalizar al personal de las aduanas, a través del desarrollo de un esquema riguroso de reclutamiento y selección basado en la definición de perfiles adecuados y en la evaluación de niveles de confiabilidad y de valores, un replanteamiento del esquema de remuneraciones, y cursos de capacitación para el personal de la administración general y de nuevo ingreso⁶³.
- **Aplicación de exámenes de confiabilidad:** se evalúa a todo el personal en activo que ocupa puestos en la Administración General de Aduanas mediante exámenes de confianza, toxicológicos y

⁶³ El 15 de agosto de 2009, fueron despedidos alrededor de 730 inspectores fiscales y verificadores aduaneros que laboraban en las 49 aduanas del país supuestamente por que ya no cumplían con el perfil que exigía la institución y por facilitar el contrabando de drogas y armas para los carteles del narco. Estos fueron sustituidos por 1, 400 “oficiales en comercio exterior”, en su mayoría jóvenes de entre 18 y 30 años, mismos que fueron capacitados por la SEDENA. Sin embargo, pese a esta decisión que se implementó para sanear las aduanas del país y contener el tráfico de mercancías ilícitas, incluidas las armas, el sistema de corrupción sigue vigente, pues a los pocos meses de haber sido contratados los nuevos elementos ya están inmersos en la corrupción, argumentando que los bajos sueldos y el estilo de vida en las fronteras fomentan estos actos. Véase, Ricardo Ravelo. “Aduanas: una élite corrupta”, en **Proceso**. No. 1712, México, 23 de agosto de 2009, pp. 18 -21.

psicométricos, en cumplimiento del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.

Algunas de las acciones señaladas se llevan a cabo de forma conjunta con el CBP (Customs and Border Protección) y el ICE (Immigration and Customs Enforcement) de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan Estratégico Bilateral firmado el 13 de agosto de 2007⁶⁴ y que fue refrendado en la ciudad de Washington, D.C., el 15 de junio de 2009 por Janet Napolitano, Secretaria de Seguridad Interna, y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Carstens, mediante el cual se crearon cuatro grupos de trabajo para desarrollar y poner en práctica mecanismos de intercambio electrónico de información aduanal, cursos de capacitación a personal para el uso de la tecnología no intrusiva y en el cual se comprometieron a ampliar investigaciones conjuntas y crear Comités Binacionales de Administración de la Seguridad en las Aduanas, compartir asistencia material y técnica e incrementar la facilitación de comercio mejorando los mecanismos que ya existen para el intercambio de información electrónica y la armonización del proceso de despacho aduanero.

Si bien en el caso de las aduanas se han puesto en marcha sistemas de modernización tanto de personal como de tecnología y se han establecido compromisos bilaterales con el vecino país, el obstáculo más grande que se enfrenta es el de la corrupción y el gran poder de penetración que ha tenido la delincuencia organizada en las aduanas fronterizas del país, ya que la impunidad con la que actúan ha rebasado la capacidad de respuesta del Estado mexicano, que ha perdido terreno ante las mismas, a pesar de que ha desplegado elementos del ejército a estas zonas conflictivas sin lograr retomar el control.

Al parecer, el gobierno federal apuesta la recuperación del orden en estas zonas con la inyección de recursos que proporcionará la Iniciativa Mérida, tema que analizaremos posteriormente.

⁶⁴ Véase Anexo X Plan Estratégico Bilateral entre la Administración General de Aduanas, la Administración de Aduanas y Protección Fronteriza de los EE.UU. y los Servicios de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas de los Estados Unidos.

3.2.2. Acuerdos interinstitucionales firmados entre la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Interna de Estados Unidos.

De acuerdo con datos proporcionados por la Procuraduría General de la República (PGR), el *modus operandi* de los traficantes de armas consiste en comprar armas a ciudadanos americanos o residentes legales⁶⁵, dándoles un pago a cambio y realizando así una triangulación, para posteriormente internarlas a través de los 19 cruces de paso formal e informal que existen a lo largo de los 3,152 kilómetros de frontera común⁶⁶.

El informe presentado por la PGR en abril de 2009 titulado Tráfico de Armas México – Estados Unidos, detalla que generalmente las armas son internadas al país ocultas en vehículos terrestres, en las llantas de refacción, respaldo de asientos, oquedades fabricadas en las carrocerías, etc. Esta acción se conoce como operación “Hormiga”, ya que las armas no se introducen en grandes cantidades a la vez.

Aunque la Procuraduría ha negado categóricamente que exista un grupo delictivo que se dedique únicamente al trasiego de armas a través de las fronteras, lo cierto es que los cárteles del narcotráfico son los que poseen el mayor número de éstas para poder disputarse el control de las plazas como lo muestra el siguiente cuadro:

⁶⁵En el mismo informe se detalla que el valor de las armas conseguidas a través de este método fluctúa entre los 800 a 2,000 dólares dependiendo de la marca, modelo, conservación y versión del material.

⁶⁶ Véase Anexo XI Mapa sobre las rutas de tráfico de armas en México.

**CUADRO SOBRE LOS TIPOS DE ARMAS ASEGURADAS A DISTINTOS
CARTÉLES DE NARCOTRÁFICO**

GRUPOS DELICTIVOS	TIPOS DE ARMAS ASEGURADAS
CARTEL DEL GOLFO Y DE LOS ZETAS	<ul style="list-style-type: none"> • Armas tipo cohetes antitanque de los tipos M72 y AT-4, Lanza Cohetes RPG-7, Lanza Granadas MGL Calibre 37mm., • Aditamentos Lanza Granadas calibres 37 y 40 milímetros, granadas de 37 y 40 milímetros, granadas de fragmentación, Fusiles Barret calibre .50", así como armas de fuego de Nueva Generación como la Sub Ametralladora y la Pistola FN Herstal de fabricación Belga, importada por los Estados Unidos de América, calibre 5.7x28mm, conocida como "Five-Seven"
CARTEL DE LOS ARELLANO FELIX	<ul style="list-style-type: none"> • Se les ha asegurado, aunque en menor proporción, Fusiles Barret, Lanza Cohetes y Sub Ametralladoras FN Herstal, calibre 5.7x28.
CARTEL DEL PACÍFICO Y GRUPOS AFINES (MAYO ZAMBADA, CARRILLO FUENTES)	<ul style="list-style-type: none"> • Se les han asegurado armas cortas y fusiles de asalto de características convencionales, además de lanzagranadas y granadas de calibre .37 milímetros.

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de: PGR, **Tráfico de Armas México – Estados Unidos**, México, 30 de abril de 2009.

Ante este panorama, los gobiernos de México y de Estados Unidos han tratado de fortalecer los mecanismos de intercambio de información implementados desde 1995 a través del Grupo de Coordinación Interinstitucional para la Prevención y Control del Tráfico de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (GCAN-Armas), integrado por representantes de 6 secretarías de Estado (SRE, SEDENA, SEMAR, SHCP, SG, SSPF) y la PGR, mediante el cual hay una estrecha colaboración con el Buró Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) de los E.U.A., para combatir el tráfico de armas.

Recientemente, y con la visita en abril del Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, el gobierno mexicano demandó mayores acciones para contener este flagelo en la frontera común, la respuesta del gobierno americano se dio meses después, cuando el 13 de agosto de 2009, en el marco de la Conferencia de Fuerza de Trabajo para la Seguridad Fronteriza (BEST, por sus siglas en inglés), celebrada en San Antonio Texas, la Secretaria del Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en inglés) Janet Napolitano; el Procurador General de la República (PGR) Eduardo Medina Mora; el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de

Seguridad Pública de México, Jorge Tello Peón; el Director Interino de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (AFT, por sus siglas en inglés) Kenneth E. Melson y el Secretario Auxiliar del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los EE.UU. (ICE, por sus siglas en inglés) John Morton⁶⁷, firmaron una Carta de Intención para desarrollar protocolos cooperativos para conducir investigaciones de tráfico de armas y municiones en Estados Unidos y México, y mejorar el intercambio de información entre los dos países.

El proyecto contempla la creación de una fuerza de élite, que se establecería en México y que estará integrada por aproximadamente 40 agentes de cuatro instituciones mexicanas distintas, entre ellas la Procuraduría General de la República (PGR), quienes trabajarán con el representante ICE, y la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de EU (ATF, por sus siglas en inglés)⁶⁸.

Aunque aparentemente, el gobierno de Estados Unidos está realizando un esfuerzo por controlar el tráfico de armas a México, la Carta de Intención signada por el DHS y la PGR no es más que la renovación de un mecanismo que ha venido ejecutándose desde 1995, con resultados cuestionables, pues el problema no ha disminuido por el contrario ha ido en aumento.

⁶⁷ Sitio web del Departamento de Justicia de Estados Unidos de América, <http://www.justice.gov/opa/pr/2009/August/09-odag-796-spanish.htm>, consultada el 8 de septiembre de 2009.

⁶⁸ Itzar Gómez Jiménez. “¿BEST significará seguridad?”, en **Visión Aduanal**, No. 64, año 5, Septiembre de 2009, pp. 13-16, disponible en, <http://www.visionaduanal.com.mx/PDF/VA-64.pdf>, consultada el 8 de septiembre de 2009.

3.2.3. El programa “Gunrunner” implementado por Estados Unidos a través de la Oficina Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (AFT) y el programa “Armas Cruzadas” de la Oficina de Inmigración y Control de Aduanas (ICE).

De acuerdo con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América las dos agencias principales que trabajan para combatir el tráfico ilícito de armas interestatal y de Estados Unidos hacia otros países, como lo sería en el caso de la frontera sur con México, son: la Oficina Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (AFT por sus siglas en inglés) y la Oficina de Inmigración y Control de Aduanas (ICE por sus siglas en inglés).

La AFT también se encarga de investigar a los vendedores de armas comprobando que estos cuentan con la Licencia Federal de Armas y que cumplan lo establecido en la Leyes Federales sobre armas y sus regulaciones. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por estas dos agencias existen algunos elementos que obstaculizan el éxito de los programas de control de tráfico de armas, entre estos obstáculos se encuentran la triangulación en la venta de armas, ya que si bien es cierto que los vendedores deben verificar en el National Instant Criminal Background Check System (NICS), los antecedentes de los compradores, muchos de estos evaden el sistema adquiriendo las armas por medio de la venta entre particulares o bien en las casas de empeño o en las “Gun Show”, donde no se exige llevar a cabo este procedimiento.

Así, durante el periodo de 2004 – 2008, el presupuesto destinado a la AFT para la ejecución del “Proyecto Gunrunner” fue de 76.6 millones de dólares y en recursos humanos se destinaron 550 agentes e investigadores en los cuatro estados fronterizos del sur; 06 agentes y equipo de inteligencia al Centro de Inteligencia de El Paso, Texas y 03 agentes asignados a la embajada de Estados Unidos en México, mientras que los recursos destinados al ICE para la operación “Armas Cruzadas” en los mismos periodos fueron los siguientes: 15.2 millones de dólares; y en recursos humanos se asignaron 1,934 agentes en los estados fronterizos del sur, 52 oficiales de inteligencia y

analistas al Centro de Inteligencia de El Paso, Texas y 8 agentes asignados a la Embajada de Estados Unidos en México y cuatro de sus consulados⁶⁹

A continuación se presentan los resultados obtenidos a través de la puesta en marcha de los dos programas ya señalados con anterioridad.

El Proyecto Gunrunner se puso en marcha a partir de 2005 y se lleva a cabo a través de la Oficina Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos, éste consiste en el rastreo de armas de fuego y en la ampliación del sistema “e-Trace” que básicamente es un sistema computarizado mediante el cual se puede realizar el rastreo de armas y se utiliza a través de Internet, este instrumento es operado por el Centro Nacional de Rastreo de la AFT, en él se monitorean las solicitudes de identificación de armas, que hacen países como México, para indagar la procedencia de armas encontradas en escenas de crímenes o bien incautadas al crimen organizado, también aporta elementos importantes para detectar a los traficantes de armas y rastrear el tráfico nacional e internacional de las mismas.

En el caso específico de México, la AFT, ha instalado el sistema “e - Trace” en los consulados estadounidenses de Monterrey, Hermosillo y Guadalajara, y a partir del 30 de diciembre de 2009 este programa comenzó a trabajar con una versión en español⁷⁰, con el objetivo que las autoridades mexicanas que se encarguen de manejarlo, puedan obtener el mayor provecho y de esta forma atacar de manera conjunta con el gobierno de Estados Unidos a la redes criminales que trafican armas.

Respecto al decomiso de armas, la AFT informó que durante el periodo de 2005 a 2007, identificó que las armas más comunes traficadas por los

⁶⁹United States Government Accountability Office (GAO), **Op. Cit.** pp. 11 y 12, Véase Anexo VIII, Actividades y Recursos destinados a la AFT y ICE para combate de tráfico de armas hacia México.

⁷⁰Sitio web de la Oficina Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (AFT por sus siglas en inglés), “ATF envía Spanish eTrace a México, Guatemala y Costa Rica”, disponible en, www.atf.gov, consultada el 01 de enero de 2010.

narcotraficantes a México son: las pistolas 9mm; Super pistolas .38; Pistolas 5.7 mm; Pistolas calibre .45; Rifles tipo AR-15 y Rifles tipo AK-47⁷¹.

En la actualidad el proyecto cuenta con agentes especiales asignados en Las Cruces, Nuevo México; Yuma, Arizona; Phoenix; Dallas; Houston y Los Ángeles, además de la ciudad de Monterrey donde apoyan a los agregados de la AFT en México.

Algunos otros resultados de este Proyecto durante 2008, fueron los siguientes:

- En agosto se arrestó y sentenció a tres miembros de la organización de los Arellano Félix, en Tucson Arizona, al intentar comprar ametralladoras y granadas con un valor aproximado de 194 mil dólares.
- En septiembre se arrestó a tres miembros de una organización de contrabandistas de armas tras intentar comprar una ametralladora y diversas pistolas, varias de las armas traficadas por este grupo fueron rastreadas en crímenes cometidos en Ciudad Juárez.
- El 24 de diciembre fueron arrestados en Phoenix, Arizona, dos compradores en posesión de 23,000 cartuchos utilizables, 15 armas de fuego y 3,400 dólares en billetes, en violación a leyes federales.
- Finalmente, el 10 de enero de 2009, la ATF arrestó a cuatro personas que intentaban introducir a México 22,570 cartuchos utilizables, en violación a leyes federales⁷².

En lo que respecta a la operación “Armas Cruzadas”, tenemos que este mecanismo comenzó a ejecutarse por la Oficina de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) a partir de 2008 con el fin de identificar y dismantelar redes transfronterizas que se dedican al contrabando de armas; entre los objetivos de la operación se encuentran:

- ✓ Establecer un programa bilateral para detener el contrabando de armas;

⁷¹Sitio web de la Embajada de Estados Unidos en México, www.usembassy-mexico.gov/.../st080116eTrace.html, consultada el 28 de septiembre de 2009.

⁷²Martín Gabriel Barrón Cruz. “El tráfico de armas hacia México”, disponible en, <http://www.inacipe.gob.mx/htm/investigacion/martinBarron/armasMexico.html>, consultada el 18 de octubre de 2009.

- ✓ Realizar operaciones coordinadas;
- ✓ Desarrollar inteligencia sobre las redes de tráfico de armas;
- ✓ Fortalecer la cooperación interinstitucional;
- ✓ Promover el intercambio de información de inteligencia,
- ✓ Los puntos de aplicación de contacto para el intercambio de información.

Desde su creación en 2008, la Operación Armas Cruzadas ha dado como resultado la incautación de 1.880 armas, más de US \$ 7,9 millones, 206.412 cartuchos de municiones, y el arresto de 257 individuos por cargos criminales, dando lugar a 147 denuncias penales y 96 condenas⁷³.

A diferencia del “Proyecto Gunrunner”, la operación “Armas Cruzadas”, tiene como plataforma la Conferencia de Fuerza de Trabajo para la Seguridad Fronteriza (BEST, por sus siglas en inglés), en la que participan autoridades federales, municipales y locales tanto de Estados Unidos como de México, y la cual proporciona datos duros al ICE para que éste pueda establecer líneas de investigación sobre la procedencia de armas incautadas y posibles redes de traficantes, asimismo, es importante señalar que la información que comparten se da en tiempo real por lo que se puede actuar con mayor prontitud.

A pesar de los esfuerzos establecidos por estas dos agencias, el contrabando de armas ha proliferado cada vez más en los estados fronterizos por lo que EE.UU y sus agencias deben enfrentar varios retos fundamentales en la lucha contra el tráfico de armas entre los que destacan: 1) adecuar las leyes vigentes sobre armas de fuego, para poder enfrentar los retos actuales, ya que existen muchas lagunas que permiten al crimen organizado la adquisición de armas; 2) en segundo lugar, existe una mala coordinación entre las agencias, además de falta de intercambio de información que obstaculiza la eficacia de los programas emprendidos tanto por la AFT, como por el ICE; 3) existen diversas limitaciones de infraestructura y vigilancia en la frontera con México para detectar a los traficantes de drogas en la frontera, pues la mayoría

⁷³ Sitio web de la Oficina de Inmigración y Control de Aduanas (ICE por sus siglas en inglés). http://www.ice.gov/pi/news/factsheets/armas_cruzadas.htm#close, consultada el 07 de octubre de 2009.

de los elementos asignados verifican lo que entra a su país pero no lo que sale y se interna a México y 4) finalmente, las agencias carecen de un sistema de recopilación sistemática y análisis sobre datos en materia de tráfico de armas que podría utilizarse para una evaluación más a fondo del fenómeno y de esta manera crear verdaderos mecanismos que permitan desarticular el contrabando de armas hacia México.

3.2.4. La Iniciativa Mérida como posible mecanismo de cooperación en la materia.

Como ya mencionábamos al inicio del capítulo a partir del arribo a la presidencia de la República de Felipe Calderón Hinojosa, sus prioridades se inclinaron a temas como el combate al narcotráfico y al crimen organizado⁷⁴, señalándolos como puntos prioritarios en la agenda de seguridad nacional y desplazando a un segundo plano los temas de migración y desarrollo económico. Esta perspectiva de la nueva administración, condujo a una “securitización”⁷⁵ de la agenda bilateral con los Estados Unidos de América.

De tal forma, la administración de Felipe Calderón buscó que Estados Unidos reconociera su corresponsabilidad en materia de narcotráfico, tráfico de armas, lavado de dinero, tráfico de personas y de precursores químicos, temas que fueron abordados en marzo de 2007 durante la visita de George W. Bush a la ciudad de Mérida, Yucatán y misma en la que este último aceptó que Estados Unidos debería apoyar los esfuerzos de la administración en turno con algo más que buenas intenciones.

⁷⁴ Recordemos que al tomar posesión como presidente de México, Felipe Calderón trató de legitimar su mandato usando como bandera el combate al narcotráfico y al crimen organizado utilizando como principal estrategia el uso de la fuerza militar, policial y de inteligencia, ante la incapacidad de las fuerzas civiles para solucionar el problema, lo anterior llevó a que se hablará de una militarización del problema y a que la Iniciativa Mérida fuese vista desde la misma perspectiva ya que la mayor parte de los recursos estaban destinados a fortalecer la estructura de las fuerzas armadas de México.

⁷⁵ De acuerdo con Agustín Maciel Padilla y Erubiel Tirado, “la securitización es un proceso que involucra un actor con legitimidad suficiente para designar algo como amenaza existencial a un objeto referente a través del acto verbal, y una audiencia que lo acepta y entonces legitima la adopción de medidas extraordinarias”. Véase, Agustín Maciel Padilla y Erubiel Tirado. “La Lucha contra el terrorismo en la visión de Estados Unidos: implicaciones en la cooperación con México en materia de defensa”, en **La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?**, Ed. UNAM, México, 2009, p. 143.

Es así como la Iniciativa Mérida fue anunciada el 22 de octubre de 2007 en un comunicado conjunto del gobierno de Estados Unidos de América y del gobierno mexicano como un nuevo “paradigma” de cooperación en materia de seguridad⁷⁶, mismo que consistiría en transferencia de tecnología en equipo, principalmente militar e informático, intercambio de información y capacitación de recursos humanos, con un monto total de 1,400 millones de dólares, por tres años y un plus de 50 millones de dólares para la región de Centroamérica, República Dominicana y Haití durante el primer año de su puesta en marcha. La infraestructura, equipo, capacitación y asistencia técnica que Estados Unidos proporcionara sería a través de empresas como Halliburton, Blackstone y Blackwater⁷⁷.

Así, el presupuesto destinado a la Iniciativa Mérida será asignado entre distintas instituciones mexicanas de la siguiente forma:

- a) En un primer grupo se estarían otorgando recursos para el combate al terrorismo seguridad en las fronteras y narcotráfico a instituciones como la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina

⁷⁶ Véase Anexo XII, Iniciativa Mérida un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad nacional, 22 de octubre de 2007, disponible en http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/declaracion_conjunta_Iniciativa_Merida_esp.pdf, consultada el 13 de enero de 2010.

⁷⁷ Halliburton es una corporación estadounidense dedicada a la prestación de servicios en yacimientos petrolíferos y en 1995 fue presidida por el ex vicepresidente de Estados Unidos, Dick Cheney casualmente, durante la administración de George Bush, la empresa obtuvo contratos de manera directa de hasta 16, 000 millones de dólares para la reconstrucción de Irak. Asimismo, en 2006 Halliburton fue señalada porque supuestamente aportó dinero a la campaña presidencial del entonces candidato y actual presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, esto a cambio de la privatización de PEMEX, en donde esta compañía americana sería la beneficiaria de las licitaciones, véase David DeGraw. “Halliburton steals Mexican elections?”, disponible en <http://www.alternet.org/blogs/video/41366/> consultada el 20 de diciembre de 2009.

Por otra parte, Blackwater, es una empresa militar privada estadounidense que ofrece todo tipo de entrenamiento militar, fundada en 1997 por Erik Prince y Al Clark. La sede de esta empresa se ubica en Carolina del Norte, lugar en el que se entrena a personal de distintas ramas de las Fuerzas Armadas. Actualmente sus ingresos provienen en 90% de los contratos con el gobierno estadounidense, pues fue contratada para realizar tareas de intervención en Irak. La empresa cuenta con diez subsidiarias que realizan actividades de entrenamiento táctico; proporcionan infraestructura para la recreación de escenarios de guerra; fabrica helicópteros, dirigibles, vehículos blindados; entre otras. Durante las intervenciones en Irak, la empresa fue señalada por realizar detenciones extrajudiciales, y asesinatos a civiles, véase <http://www.ustraining.com/new/index.asp> y <http://www.radiocable.com/mayor-ejercito-mercenarios-al-descubierto654.html>, consultada el 23/01/2010.

a quienes se les proporcionarán aviones CASA 235, helicópteros Bell 412, equipo de revisión no intrusivo tales como rayos gama y scanner de ión, mismos que son útiles para detectar drogas, armas, químicos y explosivos. Para la PGR, el CISEN, el INM y la AGA⁷⁸, se asignará equipo informático con el fin de que se elabore una base de datos sobre personas, armas, drogas y vehículos.

- b) En el segundo grupo los recursos estarían destinados a la PGR, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Secretaría de Salud. En este caso la SSP, recibirá la mayor parte de recursos pues se contempla la entrega de vehículos blindados, chalecos, aviones Cessna Caravan, helicópteros UH60, equipos móviles de rayos gama y rayos X. Mientras que la SHCP, recibirá infraestructura informática para fortalecer la Unidad de Inteligencia Financiera, para el combate al lavado de dinero, en este sentido el gobierno de Estados Unidos se compromete a vigilar su sistema financiero para que este no sea utilizado por cárteles del narcotráfico. Finalmente la Secretaría de Salud también recibirá equipo informático para interconectar oficinas estatales y municipales del Consejo Nacional de Adicciones, con lo que se extenderán los programas de prevención contra las drogas.
- c) En el tercer grupo, los recursos serán destinados a la modernización de instituciones de procuración de justicia, en este caso la PGR es la principal receptora y los recursos serán canalizados a programas particulares como el de testigo protegido, modernización de laboratorios de análisis balístico, químico – biológico y cibernético y el programa Operation Against Smugglers Initiative on Safety and

⁷⁸ En el caso de la PGR, los recursos serían en apoyo al programa “Constanza”, que consiste en crear un sistema de identificación dactilar y biométrico de los presuntos delincuentes, además de la creación de un sistema electrónico de elaboración, integración y manejo de averiguaciones previas, peritajes y resolución de investigaciones. Véase, Gustavo Castillo García. Construye la PGR base de datos criminal con tecnología Biométrica, en <http://www.jornada.unam.mx/2009/01/16/index.php?section=politica&article=018n2pol>, consultada el 30 de enero de 2010.

Security (OASISS) que ya funcionaba desde 2005 con el objetivo de combatir el tráfico y trata de personas en la frontera común.

- d) El último grupo designa recursos a organizaciones no gubernamentales, a la capacitación en materia de derechos humanos y al combate a la corrupción dentro de las instancias de gobierno.

Cabe señalar que en todo momento México será vigilado por Estados Unidos con la finalidad de que los recursos asignados a la Iniciativa no sean desviados, de hecho, en un primer momento México se comprometió a cumplir con los condicionamientos establecidos por el gobierno estadounidense, tales como:

- Prohibición de tortura por parte de las fuerzas de seguridad mexicana durante los operativos de combate al crimen organizado;
- En el caso de los militares acusados de violación a derechos humanos tendría que ser una autoridad civil la que llevaría los casos para mayor transparencia en las resoluciones y se tendría que fortalecer la Comisión Nacional de Derechos Humanos⁷⁹;
- La Iniciativa tendría que ser monitoreada por organizaciones civiles;

⁷⁹ De acuerdo con el principio de condicionalidad de la ayuda, estipulado por leyes estadounidenses, todo receptor de asistencia en materia de seguridad debe de cumplir con ciertos requisitos en materia de derechos humanos que garanticen que la ayuda otorgada por el gobierno estadounidense no esté siendo utilizada para violar o pisotear las garantías individuales de los habitantes del gobierno receptor, de tal forma, México debe certificarse ante Estados Unidos en materia de derechos humanos para no perder los recursos otorgados por la Iniciativa Mérida. Empero, de acuerdo con reportes de organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional (AI), la estrategia utilizada por Felipe Calderón en la lucha contra el narcotráfico y crimen organizado apoyado por la Iniciativa Mérida, deja mucho que desear en este aspecto pues en los últimos tres años ha ido en aumento el número de informes sobre graves violaciones de derechos humanos, tales como desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y otros homicidios ilegítimos, tortura y otros malos tratos y detención arbitraria, en los que se acusa directamente a miembros del ejército mexicano. De acuerdo con AI, de 2007 a 2009 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) llevó a cabo investigaciones y formuló más de 45 recomendaciones sobre casos de violaciones de derechos humanos a manos de miembros del ejército. En Ciudad Juárez, la Comisión Estatal de Derechos Humanos recibió 22 quejas por desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales en los últimos 18 meses (de marzo de 2008 a septiembre de 2009). Véase Amnistía Internacional. **México: Nuevos Informes de Violaciones de Derechos Humanos a manos del Ejército**, Amnistía Internacional, Reino Unido, 2009, pp. 5 y 6.

- En el caso de los recursos destinados a la SSP, estos sólo podrían ser liberados cuando entrará en operación el Registro Nacional de Personal Policial.
- Se aprobaron 73 millones de dólares para el combate del tráfico de armas.
- Finalmente, se tendría que reasignar a los agentes especiales en ciudades fronterizas con México.

De acuerdo con la información oficial presentada por el gobierno mexicano, los avances de la Iniciativa Mérida de agosto a diciembre del 2009 son los siguientes:

AVANCES DE LA INICIATIVA MERIDA DE AGOSTO A DICIEMBRE DE 2009

MES	AVANCES
Agosto	<ul style="list-style-type: none"> • Procuradores de justicia recibieron capacitación sobre los métodos de operación de las cortes de drogas en E.U.A. y suscribieron dos cartas de intención para frenar el tráfico de armas y drogas. • Se inició la campaña nacional de los Consejos de Participación Ciudadana y otros mecanismos de la sociedad civil para mejorar la administración de justicia • Se inició el programa de certificación de consejeros de drogas por parte de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. • El 13 de agosto, el Departamento de Estado presentó al Congreso estadounidense un informe para la liberación de 15% de los fondos asignados a la Iniciativa en presupuesto suplementario de 2008. • Se llevó a cabo el Curso sobre Cortes de Drogas patrocinado por la Oficina de Asuntos de Narcóticos Internacionales en Monterrey, Nuevo León, donde se instalará el primer tribunal piloto de drogas en México para posteriormente ser extendido a los demás estados de la República. • La SSP recibió cinco camionetas para inspección no intrusiva. • Durante este mes, funcionarios de diversos niveles en la SSP recibieron distintos cursos de capacitación
Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> • El INM recibió equipos biométricos que serán instalados tres puntos de la frontera sur de México: Talismán, El Ceibo y Ciudad Hidalgo. • La SEDENA recibió 30 scanners de iones empleados para detectar armas, drogas, explosivos entre otras mercancías ilegales. • La PGR recibió dos sistemas de Identificación Balística Integrado.
Octubre	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado de Chihuahua recibió dos sistemas de Identificación Balística Integrado por parte de la PGR.

	<ul style="list-style-type: none"> • El Servicio de Administración Tributaria y la SSP recibieron equipamiento para las unidades caninas. • Funcionarios del Instituto Nacional de Ciencias Penales recibieron cursos sobre reformas al marco legal mexicano • La SSP recibió otras dos camionetas con equipos de inspección no intrusiva • La PGR y SSP recibieron equipo de seguridad para la protección física de sus funcionarios
Noviembre	<ul style="list-style-type: none"> • Policías de Baja California y Chihuahua completaron un curso antisequestro • Se recibió equipo de entrenamiento para la Academia Penitenciaria de Xalapa, Veracruz empleado en la formación de los nuevos funcionarios penitenciarios de México. • El presidente Felipe Calderón inauguró el Centro de Inteligencia de la SSP que funcionará conjuntamente con la Plataforma México.
Diciembre	<ul style="list-style-type: none"> • Un funcionario del CBP mantuvo reuniones con CISEN, SAT, PGR, y SSP en las que se acordó brindar asistencia especializada para el Proyecto sobre control de confianza. • Inició el entrenamiento a peritos de PGR para la utilización del equipo de identificación balística en Ciudad Juárez. • La Oficina de Asistencia Técnica del Departamento del Tesoro impartió en la PGR y a la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP un curso sobre lavado de dinero. • Se entregaron 5 helicópteros Bell-412 a la SEDENA.

Fuente: elaboración propia a partir de información extraída de la página oficial de la Iniciativa Mérida www.iniciativamerida.gob.mx

Hasta el momento, debido a que la Iniciativa aún se encuentra en marcha, es muy precipitado realizar una evaluación de cómo ha venido funcionando, y si en verdad este mecanismo tendrá beneficios relativos para las partes, empero de manera general podemos decir que la Iniciativa Mérida como mecanismo de cooperación en materia de seguridad con Estados Unidos refleja una gran influencia de la ideología estadounidense con respecto a su concepto de seguridad nacional y de cómo hacer frente a las amenazas a través del uso de la fuerza militar. Asimismo, esta cooperación podría ejemplificar lo que se conoce como “ayuda atada” o “ligada”, debido a que es el propio gobierno americano como parte donante el que ejecuta y suministra los bienes y servicios, pues México no puede contratar logística o adquirir el equipo militar o

infraestructura con otro gobierno o con otras agencias que no sean las estadounidenses.

Ante este escenario, México, no tiene otra opción que aprovechar de la mejor manera estos recursos en la modernización y fortalecimiento de las instituciones mexicanas, mismas que hasta el momento han demostrado su ineficacia para garantizar la seguridad al Estado mexicano.

En lo que se refiere al tema del combate al tráfico ilícito de armas, la Iniciativa desde luego se convierte en una herramienta de apoyo a los esfuerzos que ya venían realizándose anteriormente entre las agencias norteamericanas y las mexicanas para hacer frente a este flagelo, sobre todo porque proporcionará infraestructura y equipo que en conjunto con la capacitación de recursos humanos podría facilitar la detección de éstas y otras mercancías ilícitas si se sabe aprovechar por las instituciones beneficiarias.

Finalmente, podemos observar que los mecanismos puestos en marcha por el gobierno de Estados Unidos de América y por el gobierno mexicano a través de diversas instituciones en materia de combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, son relativamente recientes y hasta el momento muestran resultados limitados, debido entre otros factores a que el presupuesto destinado a esta actividad es insuficiente, al igual que los recursos humanos, sin mencionar que la falta de organización en el intercambio de información entre las agencias americanas y las instituciones mexicanas aunado a la corrupción al interior de éstas hace que el combate a las redes de traficantes de armas sea menos efectivo y que hoy en día se vea reflejado en el elevado nivel de violencia con el que actúan las organizaciones del narcotráfico que se disputan el control de plazas en ambos lados de la frontera norte.

Conclusiones

Sin lugar a dudas, el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras es un tema que ha estado presente desde hace más de dos décadas en la agenda bilateral entre México y Estados Unidos, sin embargo, la cooperación en la materia es reciente, debido a las consecuencias que puede desatar este fenómeno tanto para la seguridad nacional de Estados Unidos, como de México y del hemisferio en general. Desafortunadamente las acciones y la responsabilidad compartida se han aceptado luego de una escalada creciente de violencia, poder e influencia que el crimen organizado ha adquirido en las esferas públicas y privadas en México y por el temor de Estados Unidos a que ésta pueda traspasar las fronteras y afecte de forma directa su seguridad nacional.

Lo anterior se ha visto reflejado no sólo en el ámbito de las relaciones bilaterales México – Estados Unidos, sino en la comunidad internacional en general debido a que el crimen organizado ha materializado y diversificado sus actividades. Así, del tráfico de drogas han brincado al tráfico ilícito de armas, la trata de personas, lavado de dinero, tráfico de precursores químicos, tráfico de mercancía apócrifa, entre otras actividades que ponen en peligro a la seguridad internacional. Ante estos retos es que se vuelve imprescindible recurrir a prácticas más eficaces de cooperación internacional creando instrumentos internacionales tales como los señalados en el presente trabajo que permitan unificar leyes y llenen los vacíos legales que han llevado a que este fenómeno transnacional adquiera las dimensiones actuales.

En el caso particular de este estudio, se comprobó principalmente que debido a que Estados Unidos de América se sostiene de una economía de guerra y existen diversos grupos de poder detrás de esta industria, el gobierno estadounidense no podrá emprender acciones de fondo y forma, tales como leyes más restrictivas en materia de control y venta de armas a civiles que frenen contundentemente el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, por lo tanto, ha tratado a través de los mecanismos de “cooperación bilateral” con

México disminuir la transferencia ilícita de armas a grupos de la delincuencia organizada para proteger su seguridad nacional; sin embargo, como la investigación también lo expone, los mecanismos de cooperación continúan con los mismos parámetros de los ya establecidos desde la década de los noventa, por lo que tal vez, estén condenados al fracaso, puesto que a pesar de existir esa colaboración e intercambio de información entre ambos gobiernos para conjuntar elementos que permitan la desarticulación de grupos delictivos dedicados a este ilícito en ambos lados de las fronteras, los resultados han sido negativos.

Así, podemos afirmar que la cooperación entre México y Estados Unidos en la materia, continúa siendo precaria debido a que carece de las premisas básicas de una cooperación internacional equitativa, que camine hacia un entorno de corresponsabilidad, coparticipación y cofinanciamiento en donde los objetivos que se fijan sean diseñados acorde a las capacidades de acción de ambas partes y no de manera unilateral, además generalmente no se hace una evaluación conjunta de los resultados obtenidos a través de la cooperación y mucho menos se contrastan para evaluar la efectividad de los mismos respecto a los objetivos establecidos en un principio. De tal forma, la cooperación entre México y Estados Unidos continúa reflejando una postura realista en donde la cooperación o ayuda internacional se enfoca a defender los intereses y la seguridad nacional del Estado donante y no así la del Estado receptor.

De tal forma, podemos señalar que la cooperación entre México y Estados Unidos de América en materia de tráfico ilícito de armas requiere de más esfuerzos que la simple asignación aislada de recursos a instituciones mexicanas y americanas encargadas de combatir este flagelo, de asistencia técnica, equipamiento de las fuerzas armadas, policiales y de inteligencia. El problema que ahora se refleja de manera más profunda en el lado mexicano de la frontera, involucra muchos más aspectos que se han dejado de lado por ambos países y en los que se tiene que trabajar de manera individual y a nivel interno, para que posteriormente los mecanismos implementados por ambos gobiernos arrojen resultados favorables.

En este sentido me refiero a que por la parte de Estados Unidos siempre ha existido una cultura de las armas sustentada y protegida por lo establecido en la segunda enmienda a la Constitución de 1776, en la que se establece que todo ciudadano americano (apto para hacerlo) puede adquirir armas en lugares legalmente establecidos, en las ferias de armas y las casas de empeño distribuidas en todo el país con la misma facilidad con la que realiza sus compras en el supermercado. Sin lugar a dudas éste es uno de los puntos que tendría que reforzarse en forma individual, pero es difícil cuando existen grandes empresas y grupos beneficiados por la industria militar que se oponen rotundamente a leyes más restrictivas en cuanto a la venta de armas a civiles.

Y en el caso de México tenemos una arraigada cultura de la corrupción, que ha llevado a que el crimen organizado penetre fácilmente en las instituciones públicas encargadas de velar porque este tipo de mercancías no sean introducidas ilegalmente a nuestro país, aunado a esto se observan leyes inconsistentes que no logran fortalecer ni desarrollar estructuras y recursos humanos capaces de combatir el problema. El hecho de que actualmente las fuerzas armadas sean las que realizan las labores de combate a este flagelo no garantiza la erradicación del problema debido a que éstas son igualmente corrompibles por el poder del dinero.

De tal forma, México deberá fomentar a nivel interno una cultura anticorrupción que tenga como base: a) mayor participación de la sociedad civil a través de la denuncia; b) fortalecimiento del aparato de rendición de cuentas que haga justificar y responder a los funcionarios públicos por sus acciones; c) reforzar los mecanismos de sanciones a servidores públicos, en la mayoría de los casos las sanciones son sólo administrativas y conllevan a la separación del cargo, lo que permite a funcionarios sancionados realizar cambio de jurisdicción, en donde llevan a cabo las mismas prácticas corruptas; además de lo anterior, el estado deberá reforzar los principios y valores en la sociedad mexicana y apuntar a programas de desarrollo que permitan mejores condiciones de vida a la sociedad civil en general.

Finalmente, el reto más importante para México será el de reestructurar y modernizar las instituciones de inteligencia, militares, policiacas y de procuración de justicia que actualmente se encargan de ejecutar las estrategias de seguridad nacional, de tal forma que puedan responder a las necesidades del propio Estado mexicano y no a las políticas de seguridad nacional que establezca Estados Unidos de América, como hasta ahora se ha hecho con la puesta en marcha de mecanismos de cooperación como el ASPAN y la Iniciativa Mérida, de lo contrario, los mecanismos de cooperación bilateral que se lleven a cabo seguirán siendo poco fructíferos como hasta ahora.

Anexo I

Estados parte del Protocolo de la ONU contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus piezas y componentes y municiones que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

	Firma	Fecha depósito Instrumento
Alemania.	03-09-2002	
Argelia.		25-08-2004 AD (*)
Argentina.	07-10-2002	18-12-2006 R (*)
Australia.	21-12-2001	
Austria.	12-11-2001	
Azerbaiyán.		03-12-2004 AD (*)
Barbados.	26-09-2001	
Belarús.		06-10-2004 AD
Bélgica.	11-06-2002	24-09-2004 R (*)
Benín.	17-05-2002	30-08-2004 R
Brasil.	11-07-2001	31-03-2006 R
Bulgaria.	15-02-2002	06-08-2002 AD
Burkina Faso.	17-10-2001	15-05-2002 R
Cabo Verde.		15-07-2004 AD

Camboya.		12-12-2005 AD
Canadá.	20-03-2002	
Comunidades Europeas.	16-01-2002	
Congo, República Democrática del.		28-10-2005 AD
Costa Rica.	12-11-2001	09-09-2003 R
Croacia.		07-02-2005 AD
Cuba.		09-02-2007 AD
China.	09-12-2002	
Chipre.	14-08-2002	06-08-2003 R
Dinamarca.	27-08-2002	
Ecuador.	12-10-2001	
El Salvador.	15-08-2002	18-03-2004 R (*)
Eslovaquia.	26-08-2002	21-09-2004 R
Eslovenia.	15-11-2001	21-05-2004 R
España.		09-02-2007 AD (*)
Estonia.	20-09-2002	12-05-2004 R
Finlandia.	23-01-2002	
Granada.		21-05-2004 AD
Grecia.	10-10-2002	
Guatemala.		01-04-2004 AD (*)

India.	12-12-2002	
Islandia.	15-11-2001	
Italia.	14-11-2001	02-08-2006 R
Jamaica.	13-11-2001	29-09-2003 R
Japón.	09-12-2002	
Kenia.		05-01-2005 AD
Lesoto.		24-09-2003 AD
Letonia.		28-07-2004 AD
Líbano.	26-09-2002	13-11-2006 R
Liberia.		22-09-2004 AD
Libia.	13-11-2001	18-06-2004 v
Lituania.	12-12-2002	24-02-2005 R (*)
Luxemburgo.	11-12-2002	
Madagascar.	13-11-2001	15-09-2005 R
Malawi.		17-03-2005 AD (*)
Malí.	11-07-2001	03-05-2002 R

Mauricio.		24-09-2003 AD
Mauritania.		22-07-2005 AD
México.	31-12-2001	10-04-2003 R
Mónaco.	24-06-2002	
Montenegro.		23-10-2006 SU
Mozambique.		20-09-2006 AD
Nauru.	12-11-2001	
Nigeria.	13-11-2001	03-03-2006 R
Noruega.	10-05-2002	23-09-2003 R
Omán.		13-05-2005 AD
Países Bajos.		08-02-2005 AD
Panamá.	05-10-2001	18-08-2004 R
Perú.		23-09-2003 AD
Polonia.	12-12-2002	04-04-2005 R
Portugal.	03-09-2002	
Reino Unido.	06-05-2002	
República Centroafricana.		06-10-2006 AD

República de Corea.	04-10-2001	
República de Moldavia.		28-02-2006 AD (*)
República Democrática Popular Lao.		26-09-2003 AD (*)
República Dominicana.	15-11-2001	
República Unida de Tanzania.		24-05-2006 AD
Rumania.		16-04-2004 AD
Ruanda.		04-10-2006 AD
San Cristóbal y Nieves.		21-05-2004 AD
Santo Tomé y Príncipe.		12-04-2006 AD
Senegal.	17-01-2002	07-04-2006 R
Serbia.		20-12-2005 AD
Seychelles.	22-07-2002	
Sierra Leona.	27-11-2001	
Sudáfrica.	14-10-2002	20-02-2004 R (*)
Suecia.	10-01-2002	
Túnez.		10-07-2002 (*)
Turkmenistán.		28-03-2005 AD
Turquía.	28-06-2002	04-05-2004 R
Uganda.		09-03-2005 AD
Zambia.		24-04-2005 AD

AD: Adhesión; **R:** Ratificación; (*) Reservas y declaraciones (pendientes de traducción). El Protocolo entró en vigor de forma general el 3 de julio de 2005.

Fuente: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ia060307.html#ad, consultada el 07 de diciembre de 2009.

Anexo II

CANTIDAD DE ARMAS LARGAS Y CORTAS REGISTRADAS EN EL REGISTRO FEDERAL DE ARMAS DE MÉXICO (JUNIO 2008)

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL	CORTAS	LARGAS
AGUASCALIENTES	15,524	5,793	9,731
BAJA CALIFORNIA	47,696	17,149	30,547
BAJA CALIFORNIA SUR	15,962	5,334	10,628
CAMPECHE	27,653	3,954	23,699
COAHUILA	61,160	22,077	39,083
COLIMA	31,200	12,822	18,378
CHIAPAS	35,469	14,513	20,956
CHIHUAHUA	80,182	34,669	45,513
DISTRITO FEDERAL	286,827	158,228	128,599
DURANGO	52,674	32,693	19,981
ESTADO DE MÉXICO	170,729	70,966	99,763
GUANAJUATO	75,092	28,653	46,439
GUERRERO	92,488	32,778	59,710
HIDALGO	54,852	13,760	41,092
JALISCO	189,534	74,167	115,367
MICHOACÁN	125,195	48,150	77,045
MORELOS	39,767	13,138	26,629
NAYARIT	33,038	14,307	18,731
NUEVO LEÓN	116,165	43,440	72,725
OAXACA	70,758	17,061	53,697
PUEBLA	63,615	21,521	42,094
QUERÉTARO	25,227	7,304	17,923
QUINTANA ROO	18,489	2,400	16,089
SAN LUIS POTOSÍ	32,368	13,542	18,826
SINALOA	98,365	34,724	63,641
SONORA	62,382	19,957	42,425
TABASCO	24,612	8,971	15,641
TAMAULIPAS	94,237	37,712	56,525
TLAXCALA	17,404	3,881	13,523
VERACRUZ	101,540	36,955	64,585
YUCATÁN	49,591	5,759	43,832
ZACATECAS	25,861	13,108	12,753

Fuente: Sitio web de la Secretaría de la Defensa Nacional, <http://www.sedena.gob.mx/leytrans/petic/2008/junio/junio.pdf>. Consultada 01 de noviembre de 2009.

ANEXO III

RELACIÓN DE NÚMERO DE LICENCIAS OTORGADAS POR LA SEDENA PARA LA PORTACIÓN DE ARMAS

AÑO 2004			
No. LICENCIAS POR ESTADO	ESTADO	TOTAL DE LICENCIAS	TIPO DE ARMA
1	BAJA CALIFORNIA SUR	514	PISTOLA
3	CHIAPAS		PISTOLA
7	CHIHUAHUA		PISTOLA
2	COAHUILA		PISTOLA
337	DISTRITO FEDERAL		PISTOLA
3	DURANGO		PISTOLA
81	ESTADO DE MÉXICO		PISTOLA
11	GUANAJUATO		PISTOLA
1	HIDALGO		PISTOLA
4	JALISCO		PISTOLA
1	MORELOS		PISTOLA
50	NUEVO LEÓN		PISTOLA
3	PUEBLA		PISTOLA
8	QUERÉTARO		PISTOLA
2	TAMAULIPAS		PISTOLA

AÑO 2005			
No. LICENCIAS POR ESTADO	ESTADO	TOTAL DE LICENCIAS	TIPO DE ARMA
2	CHIAPAS	381	PISTOLA
14	CHIHUAHUA		PISTOLA
206	DISTRITO FEDERAL		PISTOLA
5	DURANGO		PISTOLA
31	ESTADO DE MÉXICO		PISTOLA
4	GUANAJUATO		PISTOLA
7	JALISCO		PISTOLA
2	MICHOACÁN		PISTOLA
10	MORELOS		PISTOLA
78	NUEVO LEÓN		PISTOLA
2	PUEBLA		PISTOLA
11	QUERÉTARO		PISTOLA
1	QUINTANA ROO		PISTOLA
2	SAN LUIS POTOSÍ		PISTOLA
2	TAMAULIPAS		PISTOLA
4	YUCATÁN		PISTOLA

Fuente: Sitio web de la Secretaría de la Defensa Nacional, <http://www.sedena.gob.mx/leytrans/petic/2007/enero/09012007b.html>, consultada el 01/11/2009

AÑO 2006			
No. LICENCIAS POR ESTADO	ESTADO	TOTAL DE LICENCIAS	TIPO DE ARMA
2	BAJA CALIFORNIA	305	PISTOLA
1	CHIAPAS		PISTOLA
1	CHIHUAHUA		PISTOLA
183	DISTRITO FEDERAL		PISTOLA
2	DURANGO		PISTOLA
17	ESTADO DE MÉXICO		PISTOLA
8	GUANAJUATO		PISTOLA
1	HIDALGO		PISTOLA
4	JALISCO		PISTOLA
1	MICHOACÁN		PISTOLA
4	MORELOS		PISTOLA
57	NUEVO LEÓN		PISTOLA
4	PUEBLA		PISTOLA
10	QUERÉTARO		PISTOLA
8	TABASCO		PISTOLA
2	TAMAULIPAS		PISTOLA

Fuente: Sitio web de la Secretaria de la Defensa Nacional, <http://www.sedena.gob.mx/leytrans/petic/2007/enero/09012007b.html>, consultada el 01 de noviembre de 2009.

ANEXO IV

Leyes sobre armas en diversos países del mundo.

País	Leyes sobre control de armas
Australia	Están prohibidas las armas de fuego automáticas y es ilegal cargar armas ocultas, la fabricación e importación de armas semiautomáticas está altamente regulada, los vendedores deben de estar registrados y deben pasar un examen escrito de seguridad, de igual forma la posesión de armas para uso personal es estrechamente regulada.
Bélgica	Leyes estrictas: los rifles y las pistolas sólo son autorizadas para miembros de clubes de tiro, mismos que deben contar con una licencia y estar registrados. Para ello, se realiza una investigación sobre historia criminal del solicitante, uso de drogas o alcohol. La posesión de armas en casa es prohibida sólo se autoriza a policías o seguridad bancaria y estas deben estar resguardadas en un lugar seguro.
Canadá	Leyes estrictas: para poder obtener un arma particular se debe adquirir un Certificado de Adquisición de Armas, la aplicación debe hacerse personalmente e incluye numerosas preguntas sobre la vida personal (historia criminal, problemas mentales, uso de drogas). Los datos deben ser corroborados por otras dos personas y se espera un periodo de 28 días. Además, para pistolas se debe realizar otra aplicación que es el Certificado de Registración de armas, una vez registrada el arma esta no podrá ser trasferida del lugar destinado a menos que se cuente con un permiso especial, las armas de Asalto están prohibidas.
Finlandia	Leyes estrictas: se requiere un permiso de compra para acceder a cualquier arma, para conseguirlo no se deben tener antecedentes penales o inestabilidad mental y generalmente los permisos sólo son para cazadores a miembros de club de tiro, que deben contar un lugar sumamente seguro para guardar el arma.
Francia	Leyes estrictas: todas las armas deben ser registradas, sólo se pueden adquirir armas con permiso previo; se debe comprobar no tener antecedentes penales, incapacidad mental o abuso de alcohol, rara vez se otorgan licencias a civiles y estas tienen que ser renovadas cada cinco años. Nadie puede portar armas, excepto el personal militar y determinados funcionarios civiles.
Noruega	Leyes estrictas: todas las armas deben ser registradas y sólo se otorgan licencias a tiradores y cazadores miembros de algún club. Para otorgar licencia también se hace la revisión de antecedentes penales, incapacidad mental, o abuso de drogas y alcohol.
España	Leyes muy estrictas: no se pueden comprar, poseer ni recibir armas. Están prohibidas las armas automáticas o semiautomáticas. Los cazadores deben registrar los rifles y pistolas y deben contar con licencia. En ocasiones los policías podrán portar sus armas fuera del trabajo pero generalmente tienen que dejarlas

	en la estación al término de su servicio.
Suiza	Tiene una ley muy permisiva para la portación de armas, de hecho se pueden adquirir armas largas sin ninguna restricción, los particulares pueden comprar armas con una licencia que tarda 30 días previo revisión de antecedentes penales, no abuso de alcohol y drogas y comprobar salud mental. Generalmente, las ventas entre particulares no están reguladas.
Reino Unido	Leyes muy estrictas: todos los portadores de armas deben contar con licencias y estas deben ser registradas. La forma de aplicación debe contener 4 fotografías que serán verificadas por una persona ajena al solicitante, el solicitante no debe tener antecedentes penales, problemas con drogas o alcohol, o con la salud mental; debe contar con una buena razón para tener un arma; debe tener un lugar seguro para guardarla; y debe usarla en un lugar seguro para practicar tiro. Están prohibidas las armas semiautomáticas.
Alemania	Leyes muy estrictas: se requiere de una licencia para la adquisición de armas por particulares ya sean cortas o largas; quien desee portar un arma para autodefensa debe contar con un permiso que rara vez es otorgado. Los cazadores también requieren licencia, y para obtenerla debe no tener antecedentes penales, no abuso de alcohol y drogas y comprobar salud mental, además de pasar un examen de seguridad en armas. El arma debe guardarse en un lugar seguro y sin cartuchos, estos deben guardarse por separado. Las ventas entre particulares son sumamente reguladas.

Fuente: Gregg Lee, Carter. **Op. cit.** pp. 4-10.

ANEXO V

Memorandum Returning Without Approval the Armed Career Criminal Act of 1984

October 19, 1984

I am withholding my approval from HR 6248, the `` Armed Career Criminal Act of 1984."

This legislation would generally Enhance the penalties under existing law applicable to a felon who has been convicted three times in the United States or State court of robbery or burglary and who receives, Possesses, or transports firearms.

Although I certainly support the aims of HR 6248, I note that identical provisions were contained in the Administration's `` Comprehensive Crime Control Act," which I approved on October 12, 1984, as part of PL 98-473. That legislation - marking the culmination of much hard work and effort on the part of members of my Administration and the Congress - is the most comprehensive revision of federal criminal statutes to be enacted in many years.

Inasmuch as HR 6248 Merely duplicates existing law, it is unnecessary. Accordingly, I decline to approve it.

Ronald Reagan

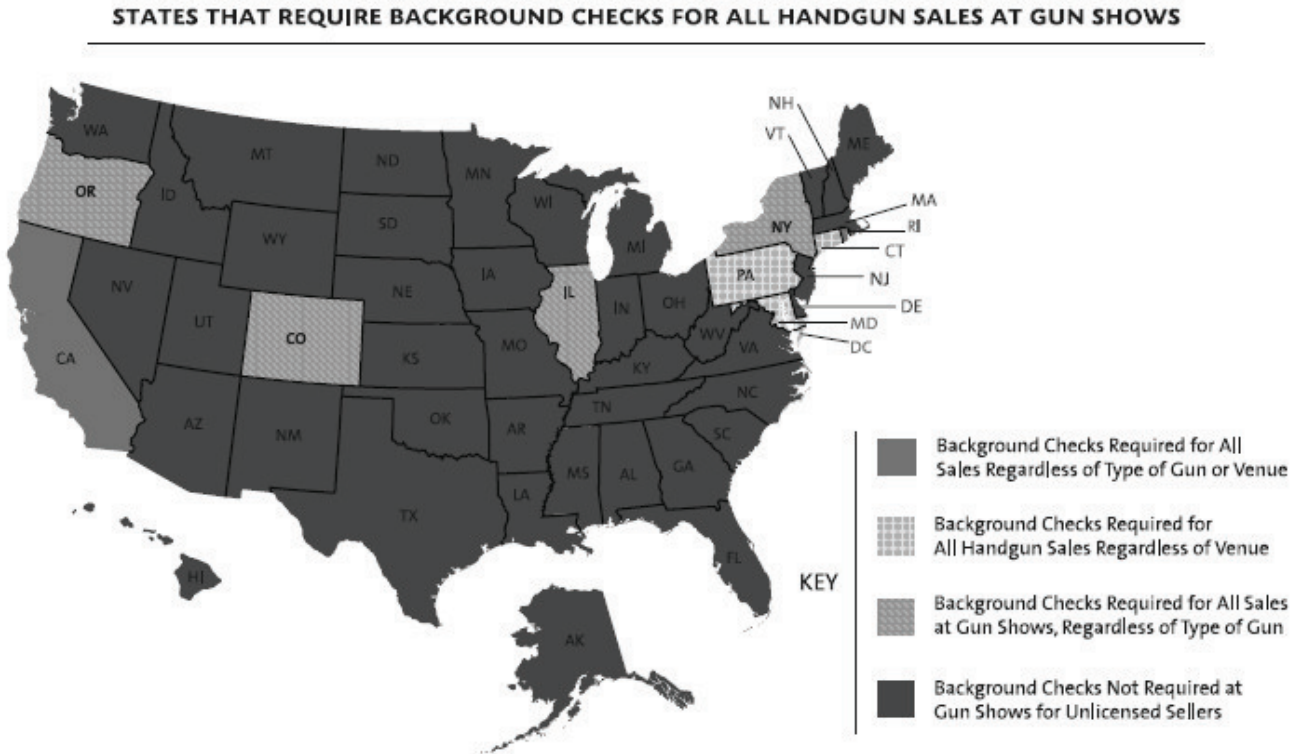
The White House,

October 19, 1984.

Fuente: http://en.wikipedia.org/wiki/Armed_Career_Criminal_Act, consultada el 15/11/2009.

Anexo VI

Mapa de Estados que requieren verificación de antecedentes para la venta de armas en los “Gun Shows”



Fuente: Mayors against Illegal Guns. **The movement of illegal guns in America: The link between guns laws and interstate gun trafficking**, Mayors against Illegal Guns, December 2008, p. 11

Anexo VII

Ciudades de Estados Unidos de América donde se reportó la presencia de grupos de la Delincuencia Organizada Mexicana, del primero de Enero de 2006 al 08 de abril de 2008

Figure 2: U.S. Cities Reporting the Presence of Mexican DTOs, January 1, 2006, through April 8, 2008

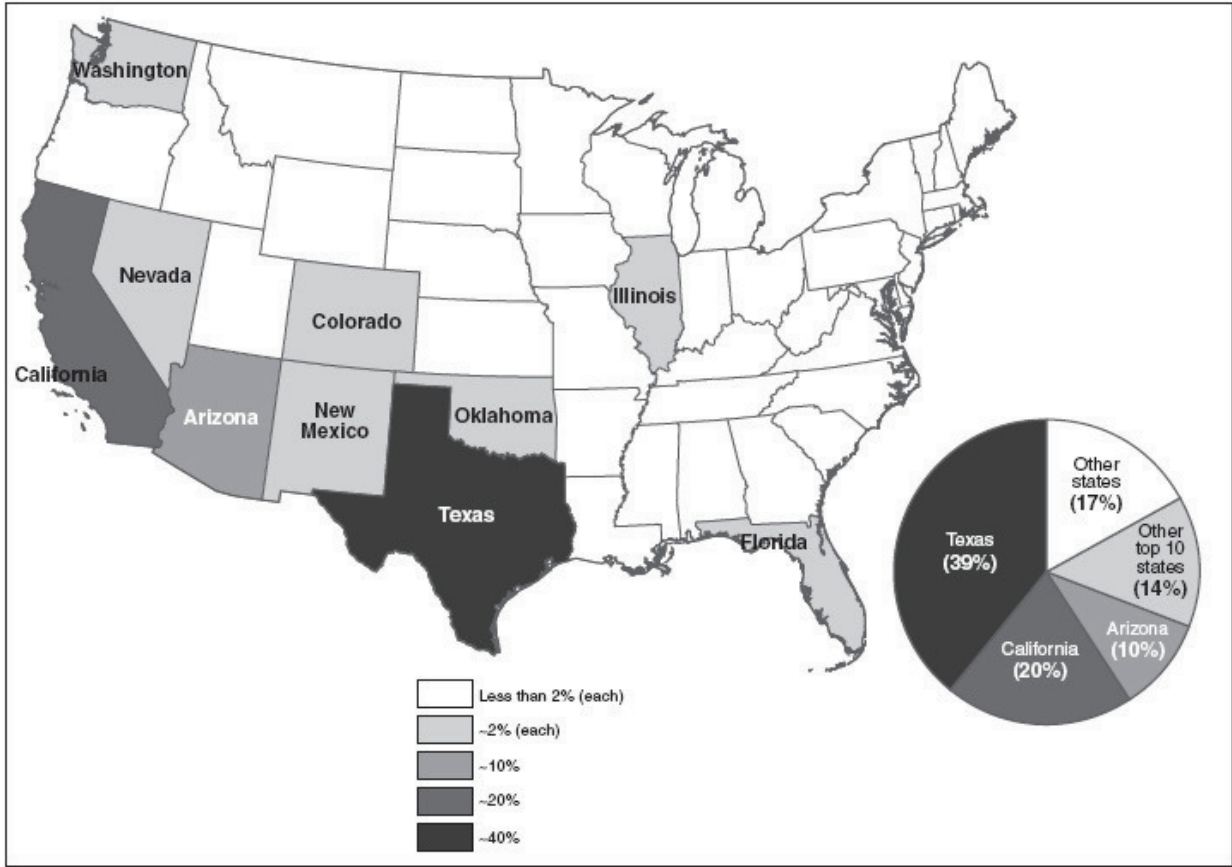


Sources: GAO analysis of DOJ's National Drug Threat Assessment 2009; Map Resources (map).

Fuente: United States Government Accountability Office (GAO), **Firearms Trafficking, U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges**, United States Government Accountability Office, junio, 2009, p. 9

Anexo VIII
Mapa de Ciudades de Estados Unidos de donde provenían las armas
traficadas a México del 2004 al 2008.

Figure 5: Top Source States for Firearms Seized in Mexico and Traced Over the Last 5 Years (Fiscal Years 2004-2008)



Sources: GAO analysis of ATF trace data; Map Resources (map).

Fuente: United States Government Accountability Office (GAO), **Firearms Trafficking, U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges**, United States Government Accountability Office, junio, 2009, p. 20

ANEXO IX

Actividades y recursos destinados a la Oficina Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos, (AFT) y a la Oficina de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) para combate al tráfico de armas hacia México

Tabla 1: Actividades clave de la AFT y ICE y recursos para combatir el tráfico de Armas hacia México.

Agencia	Actividades clave	Estimación de fondos destinados (entre los años fiscales de 2004 - 2008)	Personal (año fiscal 2008)
AFT	<ul style="list-style-type: none"> • A través del Proyecto Gunrunner, el cual comenzó a discutirse con el gobierno mexicano a partir de 2005, la AFT conduce investigaciones, desarrolla inteligencia, y provee una relación de armas que son traficadas a México, actuando en forma conjunta con instituciones del gobierno mexicano y norteamericano. • La AFT, ha señalado que la piedra angular de esta iniciativa es trazar líneas de investigación y proveer inteligencia, sobre las armas que son recobradas en México en escenas de crimen 	<p>\$76. 6 Millones de dólares</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los fondos incluyen los estados de la frontera del Sureste relacionados al Centro de Inteligencia del Paso Texas (EPIC, por sus siglas en inglés), fondos para el Staff en México y fondos que fueron asignados a la Iniciativa Fronteriza del Sureste en los cuatro estados fronterizos del Sureste. • De acuerdo con la AFT, los fondos destinados no reflejan totalmente los costos internos de la agencia en su esfuerzo por investigar los casos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 550 agentes e investigadores designados a operaciones en los cuatro estados fronterizos del sureste. • 6 agentes e inteligencia y otro Staff asignado a el Centro de Inteligencia del Paso Texas (EPIC) • 3 agentes asignados a los Consulados de la Embajada de Estados Unidos en México.
Agencia	Actividades clave	Estimación de fondos destinados (entre los años fiscales de 2004 - 2008)	Personal (año fiscal 2008)
ICE	<ul style="list-style-type: none"> • En 2008, el ICE, anunció la Operación “Armas Cruzadas” como un esfuerzo bilateral en materia de leyes e inteligencia para reducir el tráfico de armas hacia México. Como parte de la operación, en los primeros meses del 2009 el ICE incrementó los esfuerzos para localizar armas destinadas a México del lado Americano de la frontera, así como desarrollar inteligencia y establecer líneas de investigación. 	<p>\$15.2 millones de dólares</p> <ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo con el ICE, esta cifra incluye los esfuerzos del ICE para investigar el tráfico de armas en la frontera del lado americano, así como el tráfico de armas hacia México y a otras localidades como Centroamérica. Esto también incluye los esfuerzos del equipo de Fuerza 	<ul style="list-style-type: none"> • 1,934 asignados a los estados fronterizos del sureste. • 52 oficiales de inteligencia y analistas asignados a los estados fronterizos del sureste, incluyendo 09 asignados al Centro de Inteligencia del Paso Texas

<ul style="list-style-type: none"> El ICE también cuenta con 10 equipos de Fuerza de Trabajo para la Seguridad Fronteriza (BEST, por sus siglas en inglés), establecidos en los cuatro estados fronterizos del Sureste para investigar y prevenir el contrabando ilícito de bienes, y personas fuera de Estados Unidos, incluyendo el tráfico ilícito de armas. 	<p>de Trabajo para la Seguridad Fronteriza asignado a México.</p> <ul style="list-style-type: none"> Oficiales del ICE, señalan que los fondos designados no reflejan los gastos reales del ICE para combatir el tráfico de armas hacia México. Ellos observaron que entre los años fiscales de 2004 – 2008 se gastaron \$1.06 billones en la frontera Sureste en actividades destinadas a controlar el tráfico de Armas hacia México. 	<p>(EPIC).</p> <ul style="list-style-type: none"> 8 agentes asignados a la Embajada de Estados Unidos y cuatro consulados en México.
--	---	---

Fuente: United States Government Accountability Office (GAO), **Firearms Trafficking, U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges**, United States Government Accountability Office, junio, 2009, pp. 11 -12.
Traducción propia.

ANEXO X

Plan Estratégico Bilateral entre la Administración General de Aduanas de México, la Administración de Aduanas y Protección Fronteriza de los EE.UU. y el Servicio de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas de los EE.UU.

Introducción

La Administración General de Aduanas de México (AGA), la Administración de Aduanas y Protección Fronteriza de los EE.UU. (CPB) y el Servicio de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas de los EE.UU. (ICE) (en forma colectiva, las agencias ejecutoras) tienen una larga relación y un historial de cooperación en asuntos aduaneros. Partiendo de esta cooperación bien establecida y reiterando sus intenciones de seguir adelante para lograr otros objetivos en forma conjunta, el Departamento de Seguridad Nacional de los EE.UU. y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México firmaron una Declaración de Principios relativa a Iniciativas del Plan Estratégico Bilateral el 8 de junio de 2007.

La Declaración de Principios esboza los objetivos estratégicos y estipula la elaboración del Plan Estratégico Bilateral (PEB), cuyo propósito es abarcar los lineamientos y las tareas que se consideran necesarias para llevar a la práctica cada una de las iniciativas conjuntas, los programas y los mecanismos concebidos para cumplir los objetivos estratégicos. Los Participantes de la Declaración de Principios tienen el propósito de que los lineamientos y tareas estipulados en el Plan Estratégico Bilateral sirvan para guiar la marcha de los grupos de trabajo formados por los Participantes para investigar y llevar a la práctica, cuando fuere pertinente, las iniciativas conjuntas escogidas y los proyectos de largo plazo. Además, las agencias ejecutoras tienen el propósito de preparar y ejecutar "Proyectos insignia", que son iniciativas clave de amplia base que pueden abarcar más de un objetivo estratégico y pueden requerir la dirección o el apoyo de dos o más grupos de trabajo.

Agentes ejecutores

Según lo estipula la Declaración de Principios, los agentes ejecutores de este Plan Estratégico Bilateral son el Administrador General de Aduanas de México, el Comisionado de Aduanas y Protección Fronteriza de los EE.UU. y el Secretario Auxiliar de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas de los EE.UU.

Grupos de trabajo

Por medio de este Plan Estratégico Bilateral, los agentes ejecutores tienen el propósito de comprometer los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales necesarios, sujeto a la discreción de la agencia, la disponibilidad de fondos y, en consideración de cualesquiera limitaciones relacionadas con las capacidades de la agencia, llevar a la práctica los objetivos de la Declaración de Principios. Para estos fines, tienen el propósito de crear cuatro grupos de trabajo técnicos:

- El Grupo de Trabajo de Fortalecimiento de las Capacidades y Apoyo (GT de Fortalecimiento de las Capacidades);
- El Grupo de Trabajo de Gestión Fronteriza, Procedimientos Aduaneros e Informática (GT de Gestión Fronteriza);
- El Grupo de Trabajo de Seguridad Aduanera (GT de Seguridad); y
- El Grupo de Trabajo de Aplicación de las Leyes Aduaneras (GT de Aplicación de las Leyes Aduaneras).

El propósito de los agentes ejecutores es que estos grupos de trabajo tengan a su cargo la elaboración y ejecución de iniciativas, programas y mecanismos específicos, como figura a continuación.

Los tres primeros grupos de trabajo estarán copresididos por la AGA y la CBP, con la participación y el apoyo del ICE. El Grupo de Trabajo de Aplicación de las Leyes Aduaneras estará copresidido por la AGA y el ICE, con la participación y el apoyo de la CBP.

Si fuere apropiado, los dirigentes de los grupos de trabajo pueden solicitar apoyo de otras dependencias gubernamentales, dentro o fuera de su respectivo Departamento o Ministerio, para desempeñar las tareas y los cometidos que se le asigne a su grupo de trabajo.

Las agencias ejecutoras tienen el propósito de trabajar, cuando corresponda, con las autoridades gubernamentales competentes de ambos lados de la frontera entre los EE.UU. y México en el análisis, la preparación y la ejecución de muchas de las iniciativas relacionadas con objetivos estratégicos particulares (como se señala en el presente documento). Por "autoridades gubernamentales competentes" se entienden las autoridades gubernamentales locales, estatales y federales afectadas.

Objetivos estratégicos, grupos de trabajo e iniciativas

Objetivo estratégico 1

Promover el profesionalismo del personal aduanero mediante capacitación en materia de integridad y compartiendo las mejores prácticas; incrementar la cooperación en capacitación para el fortalecimiento institucional, tendiente a la instrumentación del Marco de Estándares de la Organización Mundial de Aduanas, y proporcionar otro tipo de apoyo y asistencia técnica en iniciativas bilaterales;

Grupo de Trabajo designado: El Grupo de Trabajo de Fortalecimiento de las Capacidades y Apoyo (GT de Fortalecimiento de las Capacidades);

Iniciativas y programas

- Programas de capacitación conjunta y para un país en específico.

El GT de Fortalecimiento de las Capacidades se dedicará a seleccionar, definir y llevar a la práctica programas de capacitación --incluidos programas conjuntos de capacitación— a fin de mantener y mejorar los niveles más altos de profesionalismo e integridad en las filas del personal. Este Grupo de Trabajo se propone proporcionar el apoyo adecuado mediante la elaboración de programas de capacitación adecuados que se necesiten para la puesta en práctica de otras iniciativas en el marco de este PEB.

- Programas de intercambio de personal

El GT de Fortalecimiento de las Capacidades procurará escoger las áreas y las actividades en las que el personal de una agencia pueda recibir capacitación en las instalaciones de la otra agencia. El propósito de este programa es permitir que el personal de una agencia aprenda más de las mejores prácticas de la otra. Además, este Grupo de Trabajo procurará determinar el alcance financiero y operativo de cada intercambio.

- Interacción entre programas de asuntos internos

El GT de Fortalecimiento de las Capacidades procurará establecer mecanismos de cooperación entre las divisiones de asuntos internos de cada una de las agencias ejecutoras con el fin de mejorar la detección, disuasión y prevención de las prácticas corruptas.

- Intercambio de mejores prácticas en casos de integridad

El GT de Fortalecimiento de las Capacidades tratará de establecer un mecanismo que permita el intercambio de información perteneciente a las mejores prácticas de una agencia que fomenten y mejorar la integridad del personal de la agencia.

Objetivo estratégico 2

Incrementar el cumplimiento y la facilitación del comercio, trasladando los procesos de despacho a un ambiente electrónico que permita obtener datos anticipadamente e intercambiar información por vía electrónica.

Grupo de Trabajo designado: El Grupo de Trabajo de Gestión Fronteriza, Procedimientos Aduaneros e Informática (GT de Gestión Fronteriza);

Iniciativas y programas

- Intercambio electrónico de información

El GT de Gestión Fronteriza procurará finalizar, mantener y mejorar, cuando fuere posible y adecuado, los mecanismos de intercambio electrónico de datos aduaneros pertenecientes a las transacciones de carga en la frontera terrestre. Además este Grupo de Trabajo procurará seguir elaborando e implantando mecanismos para el intercambio electrónico de datos aduaneros aplicables a otros medios de transporte.

- Regla Aduanera de 24 horas de México

Se espera que la AGA finalice la implantación de la Regla de 24 horas de México. El GT de Gestión Fronteriza procurará elaborar e implantar un mecanismo que permita el intercambio electrónico de datos de manifiestos marítimos.

- Manifiesto electrónico

La AGA y la CBP tienen el propósito de continuar la implementación de un manifiesto electrónico para todos los medios de transporte y para la armonización de los conjuntos de datos. Para estos fines, deberán consultarse mutuamente, cuando fuere necesario, por medio del GT de Gestión Fronteriza.

+

- Procedimientos sin papeles

La AGA y la CBP tienen el propósito de seguir la preparación e implantación de los procedimientos aduaneros armonizados sin papeles. El GT de Gestión Fronteriza será el mecanismo por medio del cual la AGA y la CBP procurarán ayudarse mutuamente con el fin de garantizar su eficiencia y coherencia.

Objetivo estratégico 3

Mejorar la relación entre la aduana y la comunidad comercial mediante la ampliación de la cooperación y los mecanismos de comunicación que apoyen programas bilaterales con el sector privado, encaminados a hacer más expeditos los procesos del despacho aduanero, así como a incrementar la seguridad de la cadena de logística y a elevar el nivel de competitividad de la región (por ejemplo, a través de programas como la Alianza Aduanas-Comercio contra el Terrorismo (C-TPAT) y el de Empresas Certificadas).

Grupo de Trabajo designado: El Grupo de Trabajo de Gestión Fronteriza, Procedimientos Aduaneros e Informática (GT de Gestión Fronteriza)

Iniciativas y programas

- Programas de difusión

La AGA y la CBP tienen el propósito de seguir elaborando sus respectivos programas de difusión y ayudarse mutuamente cuando los seminarios o cursos se realicen en el territorio de la otra. Además, el GT de Gestión Fronteriza tiene el propósito de elaborar programas conjuntos de difusión a fin de instruir al sector comercial sobre procedimientos o requisitos aduaneros nuevos o modificados impuestos por las leyes estadounidenses o mexicanas.

- Intercambio de información

La AGA y la CBP tienen el propósito de ayudarse mutuamente y proporcionar información, por medio del GT de Gestión Fronteriza, sobre importadores, exportadores, agentes aduanales y transportistas seguros y que cumplan con las reglas, que puedan considerarse para su inclusión en cualquiera de los programas de aduanas y comercio, así como aquellos agentes económicos que puedan constituir un riesgo o una amenaza al otro país.

- Intercambio de mejores prácticas

Por medio del GT de Gestión Fronteriza, la AGA y la CBP tienen el propósito de intercambiar las mejores prácticas que necesiten sus respectivos programas de aduanas y comercio para que la AGA y la CBP puedan sincronizar mejor sus requisitos y normas para la participación en dichos programas.

- Promoción del marco de la OMA

El GT de Gestión Fronteriza procurará coordinar los esfuerzos conjuntos para promover los principios y las normas del marco de la OMA entre organizaciones nacionales e internacionales de comercio, en especial las de la región de las Américas. Para estos fines, el GT de Gestión Fronteriza procurará coordinarse con el GT de Fortalecimiento de las Capacidades.

Objetivo estratégico 4

Mejorar la eficiencia en la frontera mediante la sincronización de operaciones, de la planeación de infraestructura y de tecnologías que faciliten el movimiento del comercio legítimo. Facilitar los procesos para el cruce fronterizo a los importadores, exportadores, transportistas, choferes y demás interesados que cumplan las leyes y no representen riesgos, aumentando su participación en los programas de Comercio Libre y Seguro (FAST por sus siglas en inglés) y Exprés, ya en operación y ampliando, donde sea factible, los programas FAST/Exprés a otras aduanas en la frontera.

Grupo de trabajo designado: El Grupo de Trabajo de Gestión Fronteriza, Procedimientos Aduaneros e Informática (GT de Gestión Fronteriza)

Iniciativas y programas

- Eficiencia en la frontera

Comprendiendo que muchos de los problemas de la gestión fronteriza son locales, para los fines de este objetivo estratégico, el Grupo de Trabajo de Gestión Fronteriza debe procurar actuar como facilitador entre las autoridades gubernamentales competentes a ambos lados de la frontera entre Estados Unidos y México y marcar el rumbo estratégico a los administradores de las aduanas locales. El grupo de trabajo prevé supervisar

los avances alcanzados y brindar apoyo según proceda. Este proceso abarca las siguientes iniciativas:

- o Armonización del horario de atención

El GT de Gestión Fronteriza debe procurar examinar el uso y la demanda del horario de atención actual en todos los puertos de entrada fronterizos. Con base en los hallazgos resultantes de las indagaciones realizadas, el grupo de trabajo prevé realizar recomendaciones tomando en cuenta restricciones presupuestarias, la disponibilidad de recursos humanos, la demanda de servicios ampliados y otras inquietudes afines. El grupo de trabajo luego debe ayudar en la coordinación y sincronización del horario de atención en los diferentes puntos, así como colaborar con iniciativas conjuntas de difusión para informar a la comunidad comercial local.

- o Segregación y movimiento eficiente de medios de transporte de carga vacíos

El GT de Gestión Fronteriza, en coordinación con las autoridades gubernamentales competentes y en consulta con la comunidad comercial local, prevé obtener datos pertinentes sobre la segregación y el movimiento transfronterizo eficiente de medios de transporte vacíos.

- o Prácticas comerciales locales

El GT de Gestión Fronteriza, en coordinación con las autoridades gubernamentales competentes y en consulta con la comunidad comercial, prevé obtener datos pertinentes sobre las prácticas aduaneras y comerciales locales que pueden afectar el proceso transfronterizo. El grupo de trabajo prevé realizar recomendaciones a sus respectivas agencias sobre cómo modificar dichas prácticas para ayudar a reducir los tiempos de espera.

- o Sincronización de recursos de personal aduanero

El GT de Gestión Fronteriza, en coordinación con las autoridades gubernamentales competentes, debe analizar las tendencias en la carga de trabajo y la asignación actual de personal y realizar recomendaciones, cuando proceda, de reasignación de personal

para facilitar una operación más eficiente de los puertos de entrada.

- Proyectos de infraestructura

Para lograr una mejor sincronización entre los proyectos de infraestructura de corto, mediano y largo plazo, la AGA y la CBP, por intermedio del GT de Gestión Fronteriza, prevén intercambiar información sobre proyectos que afectan la infraestructura aduanera fronteriza, en especial los dedicados a la tramitación de carga. El GT de Gestión Fronteriza debe actuar como instancia bilateral para el diálogo y la consideración de la sincronización de dichos proyectos para abordar las necesidades tanto de la AGA como de la CBP, así como las demandas de la comunidad comercial.

- Protocolos y sistemas de comunicación

El GT de Gestión Fronteriza debe procurar garantizar que las autoridades gubernamentales competentes elaboren y mantengan protocolos y sistemas de comunicación seguros y confiables. Asimismo, el grupo de trabajo debe procurar colaborar en la creación de puntos de contacto y procedimientos para abordar emergencias conjuntas, mecanismos provisorios de apoyo urgente y protocolos de comunicación para el apoyo operativo de rutina. Todo protocolo y procedimiento nuevo deberá ser congruente con los protocolos previamente acordados entre las Agencias Ejecutoras.

- FAST/Exprés

El GT de Gestión Fronteriza prevé coordinar la administración de carriles FAST/Exprés exclusivos en los lugares actuales y examinar conjuntamente la ampliación del programa FAST/Exprés a otros puntos de la frontera. Al realizar dicho examen, el grupo de trabajo prevé consultar, cuando proceda, con otras autoridades locales, estatales y federales.

Objetivo estratégico 5

Fortalecer la cooperación en materias relacionadas con la aplicación de la ley, ampliando los mecanismos de cooperación institucional existentes y estableciendo nuevos programas de colaboración concebidos para combatir el

contrabando, la introducción de productos prohibidos, el fraude y delitos relacionados.

Grupo de trabajo designado: El Grupo de Trabajo de Aplicación de las Leyes Aduaneras

Dos subgrupos se dividirán las tareas asignadas al Grupo de Trabajo de Aplicación de las Leyes Aduaneras:

- **El Subgrupo Bilateral de Ejecución**, que estará compuesto principalmente por personal de campo que realizará tareas de análisis y de investigaciones nacionales y conjuntas.

Iniciativas y programas

Este subgrupo se dedicará a realizar investigaciones conjuntas de contrabando, introducción de productos prohibidos, como armas de fuego y estupefacientes, así como dinero en efectivo y transacciones transfronterizas del crimen organizado. Para tal fin, el GT de Aplicación de las Leyes Aduaneras buscará nombrar representantes de campo en lugares escogidos conjuntamente.

Los líderes del subgrupo reportarán directamente a los líderes del GT de Aplicación de las Leyes Aduaneras para las investigaciones conjuntas, sus hallazgos y resultados.

- **El Subgrupo Bilateral de Fraude Comercial**, que estará compuesto principalmente por analistas de datos con apoyo del personal de campo.

Iniciativas y programas

Este subgrupo se dedicará a analizar los datos aduaneros obtenidos mediante los mecanismos de intercambio electrónico, así como la herramienta de la Unidad de Transparencia Comercial y toda otra fuente que se encuentre al alcance de la AGA, la CBP y el ICE, de ser procedente y en la medida en que sea práctico. Asimismo, el subgrupo deberá dedicarse a transacciones que podrían implicar prácticas de fraude comercial posibles y evidentes, como subvaloración, transbordo ilícito, evasión de derechos aduaneros e impuestos a las importaciones, la clasificación inexacta de productos, la falsificación de origen, la contravención a las Regulaciones No Arancelarias y contravenciones al reglamento de Derechos de Propiedad Intelectual, etc.

Los líderes del Subgrupo de Fraude Comercial reportarán directamente a los líderes del GT de Aplicación de las Leyes Aduaneras en las investigaciones conjuntas, sus hallazgos y resultados.

Objetivo estratégico 6

Fortalecer la seguridad de Norteamérica cooperando en la prevención y disuasión del terrorismo y en la coordinación de mecanismos, procedimientos y programas de seguridad aplicables a medios de transporte, cargamentos y viajeros con destino a Norteamérica, así como a medios de transporte, cargamentos y viajeros entre los Estados Unidos y México, que faciliten los procesos a los usuarios finales y eleven la seguridad en las operaciones aduaneras.

Grupo de trabajo designado: El Grupo de Trabajo de Seguridad Aduanera (GT de Seguridad)

Iniciativas y programas

- **Materiales peligrosos y de doble uso**

El GT de Seguridad prevé continuar compartiendo información y mejores prácticas sobre los procedimientos y controles que se aplican a materiales peligrosos y de doble uso que puedan utilizarse en la fabricación de explosivos o armas de destrucción en masa. Por intermedio del GT de Seguridad, las Agencias Ejecutoras deberán procurar consultar entre sí y ayudarse en la instrumentación de las normas más altas en seguridad aduanera que rijan para la importación de dichos productos.

- **Controles a la exportación**

El GT de Seguridad procurará definir mecanismos que ayuden a cumplir con los reglamentos sobre el control de exportaciones que impongan las Agencias Ejecutoras a las transacciones entre los Estados Unidos y México.

- **Protocolos bilaterales de respuesta a emergencias**

El GT de Seguridad, en coordinación con las autoridades gubernamentales competentes, procurará preparar protocolos de respuesta a emergencias. Dichos protocolos tienen por fin centrarse principalmente en temas de seguridad aduanera y deben ser congruentes con los protocolos existentes acordados por las Agencias Ejecutoras. Asimismo, dichos protocolos tienen por objetivo considerar los protocolos de comunicaciones preparados por el

GT de Gestión Fronteriza. Se desea que exista coordinación con otras agencias locales, estatales y federales.

- Línea de emergencias aduaneras

El GT de Seguridad procurará poner en funcionamiento una línea de emergencias segura entre las divisiones de seguridad de las Agencias Ejecutoras. Se prevé que el GT de Seguridad también preparará los protocolos para el uso de dicha línea segura.

Objetivo estratégico 7

Desarrollar protocolos de coordinación y comunicación para la reanudación de operaciones, a fin de reaccionar a trastornos en el flujo del comercio que resulten de algún incidente peligroso o de un incremento en el nivel de alerta de seguridad.

Grupo de trabajo designado: El Grupo de Trabajo de Seguridad Aduanera (GT de Seguridad)

Iniciativas y programas

- Reanudación de operaciones

El GT de Seguridad se propone preparar y probar protocolos bilaterales de reanudación de operaciones aduaneras diseñados para reestablecer y asegurar el flujo continuo de comercio entre los Estados Unidos y México tras un desastre natural o un incidente de emergencia considerable.

Proyectos insignia

Se prevé que las Agencias Ejecutoras, por medio de los coordinadores del presente PEB (tal como se menciona en la sección Coordinación y Liderazgo), y por acuerdo mutuo, distribuirán la carga de trabajo asociada con la elaboración e instrumentación de proyectos insignia entre los distintos grupos de trabajo participantes y podrán agregar al presente PEB todo proyecto insignia adicional que consideren pertinente.

Como primera medida, las Agencias Ejecutoras prevén la elaboración conjunta de los siguientes proyectos insignia:

- Programa Mexicano para la Seguridad de la Cadena de Logística

La CBP y el ICE prevén continuar brindando asistencia técnica a la AGA en la elaboración e instrumentación de un programa para la seguridad de la cadena de logística.

Este proyecto está asignado al GT de Gestión Fronteriza, que podrá solicitar apoyo a los otros grupos de trabajo cuando proceda.

- Centro de análisis de riesgo de la Aduana de Mexico

La CBP y el ICE prevén continuar brindando asistencia a la AGA durante el diseño y la construcción de un Centro de Análisis de Riesgo. Para tal fin, las Agencias Ejecutoras prevén designar expertos en las áreas de objetivos comerciales y de seguridad para que definan el alcance de toda cooperación bilateral. Se prevé que el GT de Gestión Fronteriza, con apoyo del GT de Seguridad, dirigirán esta labor.

Una vez que el Centro de Análisis de Riesgo esté inaugurado y en funcionamiento, se prevé que el GT de Aplicación de las Leyes Aduaneras, con apoyo del GT de Seguridad, identificará los puntos de contacto en las Agencias Ejecutoras para facilitar la cooperación y el intercambio de información constantes.

La AGA prevé designar analistas que se capacitarán en las mejores prácticas en el Centro Nacional de Objetivos de CBP.

Proyectos de largo plazo

Los grupos de trabajo bilaterales procurarán explorar la factibilidad de proyectos que permitirían a la AGA y a la CBP, de manera conjunta y coordinada, procesar, dar seguimiento y controlar el movimiento de viajeros y cargamentos que partan, tengan como destino o se encuentren en tránsito en sus territorios, en todos los medios de transporte.

Para estos efectos, se prevé que los grupos de trabajo estudiarán los retos financieros, operativos y legales de tales proyectos. Cada grupo podrá elegir uno o más proyectos a explorar y podrá dedicarle el tiempo y el esfuerzo necesarios.

Cuando proceda, los grupos de trabajo podrán solicitar ayuda a otros grupos de trabajo, así como consultar con otras agencias gubernamentales que se encuentren o no dentro de su Departamento o Ministerio.

Los proyectos de largo plazo que el grupo o los grupos de trabajo responsables consideren viables deberán ser presentados ante las Agencias Ejecutoras para su aprobación.

Coordinación y liderazgo

Las siguientes divisiones u oficinas dentro de cada Agencia Ejecutora deberán coordinar los planes, actividades y mecanismos de presentación de informes: 1) en la AGA, la Administración Central de Asuntos Internacionales y Seguridad; 2) en la CBP, la Oficina de Asuntos Internacionales y Relaciones Comerciales y 3) en el ICE, la Oficina de Asuntos Internacionales. Se prevé que cada una de las divisiones u oficinas mencionadas nombrará coordinadores.

Los coordinadores y líderes de los grupos de trabajo procurarán elaborar mecanismos de presentación de informes para llevar un seguimiento de los avances y de la instrumentación de cada iniciativa y para informar a los Agentes Ejecutores y, en última instancia, al Secretario de Hacienda y Crédito Público de México y al Secretario del Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos.

Las Agencias Ejecutoras tienen la intención de convocar periódicamente a reuniones de alto nivel a fin de recibir de los coordinadores y líderes de los grupos de trabajo informes relativos a los avances alcanzados y a identificar y salvar obstáculos.

Disposiciones generales

El presente PEB se elabora y funciona en el marco de la Declaración de Principios y representa entendimiento y cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, y no constituye un documento legalmente vinculante. No se propone crear, ni debe entenderse como fuente de derecho ni beneficio alguno, de sustancia ni de procedimiento, aplicable por ley ni por otros medios, por ningún tercero en contra de los Participantes, de las Agencias Ejecutoras o de los funcionarios, empleados, agentes u otro personal asociado. Todas las actividades de cada Agencia Ejecutora y sus Agentes Ejecutores que deriven del presente PEB deberán llevarse a cabo conforme a las leyes y los reglamentos nacionales que rijan para dicha Agencia Ejecutora y a los acuerdos

internacionales pertinentes de los cuales sean parte los gobiernos de dicha Agencia Ejecutora.

Se prevé que el presente Plan Estratégico Bilateral entrará en vigor a partir de su firma por los Agentes Ejecutores. El presente Plan Estratégico Bilateral podrá enmendarse en cualquier momento, por escrito, por acuerdo mutuo de las Agencias Ejecutoras.

Si alguna de las Agencias Ejecutoras desea terminar su cooperación conforme a cualquiera de las disposiciones del presente PEB, o poner fin totalmente a su participación, deberá procurar dar aviso por escrito a las otras Agencias Ejecutoras con un mínimo de 90 días de anticipación.

Firmado en la Ciudad de México, el día 13 de agosto del año 2007, por triplicado en los idiomas español e inglés.

Por la Administración General de Aduanas
de México

Por la Administración de Aduanas
y Protección Fronteriza de los
Estados Unidos

Juan José Bravo
Administrador General

W. Ralph Basham
Comisionado

Por el Servicio de Aplicación de las
Leyes de Inmigración y Aduanas

Julie Myers
Subsecretaria

ANEXO XI

MAPA SOBRE RUTAS DE TRÁFICO DE ARMAS EN MÉXICO



Fuente: PGR, **Tráfico de Armas México – Estados Unidos**, 30 de abril de 2009.

Anexo XII

INICIATIVA MERIDA

UN NUEVO PARADIGMA DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD
22 de octubre, 2007

Los gobiernos de México y Estados Unidos comparten una profunda preocupación por la amenaza que representa para nuestras sociedades la operación de organizaciones criminales que actúan en ambos lados de nuestra frontera común. La creciente capacidad operacional y financiera de los grupos criminales involucrados en el tráfico de drogas, armas y personas, así como de otras actividades criminales transnacionales, representan una contundente amenaza para las vidas y el bienestar de los ciudadanos de México y Estados Unidos. México y Estados Unidos establecerán como una prioridad combatir el poder y la impunidad de las organizaciones criminales y del narcotráfico, que amenazan la salud y la seguridad pública de sus ciudadanos, así como la estabilidad y la seguridad en la región.

Ambos gobiernos están profundamente comprometidos con la cooperación bilateral estratégica, táctica, concertada y necesaria para combatir de manera efectiva esta actividad criminal, particularmente la amenaza que representa para nuestra juventud, y para lograr una cooperación regional e internacional más amplia requerida para ser exitosos en esta lucha.

El Gobierno de México ha otorgado la máxima prioridad nacional a este objetivo y está desplegando todos los recursos materiales y organizacionales disponibles para que el gobierno federal pueda contrarrestar la grave amenaza que representan las organizaciones criminales. México también ha realizado importantes esfuerzos diplomáticos para construir una colaboración Internacional más sólida dirigida a desarticular las redes que utilizan estos grupos para llevar a cabo sus operaciones. El gasto erogado en seguridad para cumplir con este objetivo por siete

dependencias federales mexicanas asciende a 2.5 mil millones de dólares, un incremento de 24% con relación al presupuesto 2006 de la Administración anterior.

De la misma manera, el gobierno de Estados Unidos, por medio de sus agencias federales y junto con sus contrapartes mexicanas, ha incrementado sus esfuerzos para interrumpir el tráfico de narcóticos, dinero, personas y armas a través de la frontera y para combatir a organizaciones criminales que operan en ambos países. La Estrategia Antinarcóticos para la Frontera Suroeste y la Estrategia para Combatir Pandillas Criminales de Centroamérica y México reflejan los avances que hemos alcanzado.

Durante el encuentro que sostuvieron los Presidentes Felipe Calderón y George W. Bush en marzo de 2007 en Mérida, establecieron como una prioridad urgente la ampliación de la cooperación bilateral y regional para alcanzar estos objetivos compartidos cruciales. En los últimos meses, funcionarios de ambos países han sostenido intensas discusiones con el fin de desarrollar estrategias efectivas sobre este tema.

Nuestra meta común es maximizar la eficacia de nuestros esfuerzos en la lucha contra las organizaciones criminales así como para detener el narcotráfico (incluyendo el de precursores químicos); el tráfico de armas, las actividades financieras ilícitas, tráfico de divisas y de personas. La Iniciativa Mérida representa un nuevo y más intenso nivel de colaboración que marca el comienzo de nueva etapa en nuestra cooperación bilateral que caracteriza la sólida relación que existe entre ambos países.

La Iniciativa Mérida complementará acciones específicas para: 1) Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en México; 2) Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en Estados Unidos; y 3) Ampliar la

cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza que representa la delincuencia transnacional organizada.

México fortalecerá sus capacidades operacionales para combatir más eficazmente a los narcotraficantes y al crimen organizado; Estados Unidos intensificará sus esfuerzos para enfrentar todos los aspectos relacionados con el tráfico de drogas (incluyendo demanda de drogas) y continuará combatiendo el tráfico de armas y de dinero en efectivo hacia México. Los dos países aumentarán la cooperación, la coordinación y el intercambio de información para combatir a las organizaciones criminales en ambos lados de la frontera.

Para incrementar las capacidades operativas de las dependencias e instituciones mexicanas, nuestras estrategias incluyen una renovada transferencia de equipo y recursos técnicos, de acuerdo con las normas correspondientes de transparencia y rendición de cuentas en ambos países. Asimismo, las estrategias incluyen programas de capacitación e intercambio de expertos, pero no contemplan el despliegue de personal militar estadounidense en México.

Nuestras estrategias para la ampliación de la cooperación están basadas en el pleno respeto de la soberanía, jurisdicción territorial y marco legal de cada país, y están orientadas por los principios de confianza mutua, responsabilidad compartida y reciprocidad. La iniciativa se construirá sobre la base de las estrategias internas vigentes y los esfuerzos en curso desarrollados por dependencias encargadas de la procuración de justicia de ambos países.

El fortalecimiento de la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos facilitará nuestra cooperación regional e internacional en contra del crimen organizado, particularmente con los países de Centroamérica. México y Estados Unidos reconocen la naturaleza global y regional de

las organizaciones criminales transnacionales dedicadas al tráfico de drogas, personas, dinero y armas a través de las fronteras nacionales.

Para avanzar en la instrumentación de la Iniciativa de Mérida, el gobierno de Estados Unidos ha solicitado a su Congreso recursos adicionales para el año fiscal 2008 por 500 millones de dólares, para reforzar los importantes esfuerzos que México está llevando a cabo actualmente con sus propios recursos. Esta sería la primera parte de un solicitud multianual de fondos fiscales por 1.4 mil millones de dólares. Estados Unidos también ha solicitado la asignación de 50 millones de dólares para los países centroamericanos a fin de fortalecer la seguridad en la región. La Iniciativa de Mérida permitirá que ambos países enfrenten más eficazmente la amenaza común de la delincuencia organizada transnacional.

Fuentes de consulta

Bibliografía

- Astié-Burgos, Walter. **México y Estados Unidos: entre la cooperación y el desacuerdo**, Ed. Siglo XXI, México, 1998, 316 pp.
- Bennett Ramberg, **Arms control without Negotiation: From the cold War to the New World Order**, Ed. Lynne Rienner, Londres, 1993, 281 pp.
- Borjón Nieto, José Jesús, **Cooperación internacional contra la delincuencia organizada transnacional**, Editado por INACIPE, México, 2005, 345 pp.
- Del Arenal, Celestino. **Introducción a las Relaciones Internacionales**, Ed. REI, México, 1993, 376 pp.
- Goldblat, Jozef. **Arms control: the new guide to negotiations and agreements**, Ed. Fully rev. and updated 2nd Ed. London, 2002, 396pp.
- Hernández Vela Salgado, Edmundo, **Diccionario de Política Internacional, Quinta edición**, Ed. Porrúa, México, 1999, 817 pp.
- Lebow, Richard Ned Coercion. **Cooperation, and ethics in international relations**, Ed. Routledge, New York, 2007, 448 p.
- Lee Carter, Gregg. **The gun control movement**, Ed. Macmillan, New York, 1997, 166pp.
- Loaeza, Soledad, et. al. **La Cooperación internacional en un mundo desigual**, Ed. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1994, 477 pp.
- Lumpe, Lora. **Tráfico de armas: el mercado negro mundial de armas ligeras**, Traducción de Alejandro Gómez, Ed. Intermón Oxfam, Barcelona 2004, 288pp.
- Renner, Michael. **Small Arms, Big Impact: The Next Challenge of Disarmament**, Ed. World Paper Institute, Washington, DC, 1997 137pp.
- Romeva Rueda, Raül, **Desarme y desarrollo: claves para armar conciencias**, Ed. Intermón, Barcelona, España, 149 pp.

- Salazar, Ana María. **Seguridad nacional hoy: el reto de las democracias**, Ed. Aguilar, México, 2002, 375 p.
- Velázquez Flores, Rafael et al. **La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?**, Ed. UNAM, México, 2009, 411pp.
- Wilson, Harry. **Guns, Gun control, and Elections. The politics and Policy of Firearms**, Ed. Rowman and Littlefield Publishers, Inc., USA, 2007, 376pp.

Tesis

- Galicia Galicia, María Elena Catalina. **México y Estados Unidos en la represión al Narcotráfico: Estrategias Bilaterales y Cooperación Jurídica**, tesis para obtener el título de Lic. en Relaciones Internacionales, UNAM- FCPYS, México, 2003, 173pp.
- Noriega Esparza, Guillermo Alejandro. **La cooperación internacional para el desarrollo y el Plan Puebla Panamá**, tesis para obtener el título de Lic. en Relaciones Internacionales, UNAM - FCPYS, México, 2003, 154pp.
- Pérez Barrera, Sofía Judith. **La cooperación internacional contra el crimen organizado transnacional en el ámbito de Las Naciones Unidas México**, Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, UNAM- FCPYS, México, 2004, 234pp.
- Rosalba Taboada Villasana. **La seguridad Fronteriza en el marco de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) 2001-2008**; Tesis para obtener el título de Dra. En Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública, UNAM-FCPYS, México, 2009, 601pp.
- Soria Morales, Ernesto. **La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas**, Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, UNAM - FCPYS, México, 1999, pp. 14 y 19.
- Trujillo Rolon, Janine Lizet. **La seguridad nacional en Estados Unidos: debate interno y propuestas políticas 1998-2003**, Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, UNAM - FCPYS, México, 2004, 107 pp.

Documentos

- Amnistía Internacional. **México: Nuevos Informes de Violaciones de Derechos Humanos a manos del Ejército**, Amnistía Internacional, Reino Unido, 2009, 28pp.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. **Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre armas pequeñas A/52/298**, Nueva York, 27 de agosto de 1997.
- Brady Center to Prevent Gun Violence. **Without a Trace: How the gun Lobby and the government suppress the truth about guns and crime**, Brady Center to Prevent Gun Violence, april, 2006, 56pp.
- Brady Center to Prevent Gun Violence. **Shady Dealings: Illegal gun trafficking from licensed gun dealers**, Brady Center to Prevent Gun Violence, january 2007, 74pp.
- Coss Noguera, Magda. **Armas pequeñas y ligeras: Caso México**, Ed. Oxfam Internacional, México, DF, 2005, 36 pp.
- Documento **A/52/298**, del 27 de agosto de 1997, 41pp.
- Godnik, William. **La Organización de Estados Americanos y la Conferencia de la ONU sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y livianas en todos sus aspectos de 2001: Cómo abordar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras**, Traducción de Luisa María Fernández Hermida y Alberto Estévez Suárez, Ed. Depto. Canadiense de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, 2002, 28pp.
- Lemaire, Jean. **The cost of firearm Deaths in the United States. Reduces Life Expectancies and increased Insurance**, The Wharton School of the University of Pennsylvania, septiembre, 2005.
- Mayors against Illegal Guns. **The movement of illegal guns in America: The link between guns laws and interstate gun trafficking**, Mayors against Illegal Guns, december 2008, 40pp.
- **OEA/Ser.G, CP/CSH-994/08 add.2**
- Office of the Federal Register National Archives and Records Administration. **The United States Government Manual 2008 -2009**. junio 2008, Washington D.C.
- ONU. **Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos**. Naciones Unidas, Nueva York, del 9 al 20 de julio de 2001, 24pp.

- The White House, **The National Security Strategy of United States**, septiembre de 2002.
- Smith, Guy. **Gun Facts Version 5.0**. Gun Fact, 2008, 101pp.
- United States Government Accountability Office (GAO), **Firearms Trafficking, U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges**, United States Government Accountability Office, junio 2009, 83pp.

Hemerografía

- Diario Oficial de la Federación, **Decreto por el que se aprueba el Programa para la Seguridad Nacional 2009 -2012**, jueves 20 de agosto de 2009.
- Esquivel, J. Jesús. “Compra de Armas en EU”, **la Jornada**, 25 de mayo de 2009.
- Jiménez González, Claudia G. “Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales”, **en Polís, Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial**, ISSN, 1870 – 2333, No. 2003, p. 122
- Merino, Elda. “El mercado negro de las armas”, en revista **Contralínea**, No. 13 abril de 2003
- Ravelo, Ricardo. “Aduanas: una élite corrupta”, en revista **Proceso**. No. 1712, México, 23 de agosto de 2009, pp. 18 -21.

Fuentes electrónicas

- Castillo García, Gustavo. “Construye la PGR base de datos criminal con tecnología Biométrica”, la Jornada en <http://www.jornada.unam.mx/2009/01/16/index.php?section=politica&article=018n2pol>.
- DeGraw, David. “Halliburton steals Mexican elections?” en <http://www.alternet.org/blogs/video/41366/>.
- Graduate Institute for International Studies, Genova Small Arms Survey 2001. “Crimen, Conflictos y Corrupción: Las transferencias ilícitas de armas pequeñas en el mundo” en www.smallarmssurvey.org.

- http://www.ice.gov/pi/news/factsheets/armas_cruzadas.htm#close
- http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/declaracion_conjunta_Iniciativa_Merida_esp.pdf
- <http://www.justice.gov/opa/pr/2009/August/09-odag-796-spanish.htm>
- <http://www.oas.org/juridico/spanish/armas.htm>
- <http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/docs08/07-08.pdf>
- <http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/docs08/boletín%20informativo%20pgr%201er%20sem%2009.pdf>
- <http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/docs08/cifras%20esfuerzo%20nacional%20al%2030%20abril%20triptico.pdf>
- http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/docs08/hoja_ruta_results_politicmex.pdf
- <http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/docs08/trafico%20de%20armas%2030%20abril%202009.pdf>
- <http://www.radiocable.com/mayor-ejercito-mercenarios-al-descubierto654.html>
- <http://www.rae.es/rae.html>
- <http://www.sedena.gob.mx/leytrans/petic/2008/junio/junio.pdf>
- <http://www.ustraining.com/new/index.as>
- <http://www.visionaduanal.com.mx/PDF/VA-64.pdf>
- <http://www.whitehouse.gov/issues/homeland-security>
- ONU, “Informe Nacional de México (2003) sobre la aplicación del Programa de Acción de Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos” en www.un-casa.org consultada el 16/10/2009
- Solís, Mireya. “Regionalismo y cooperación internacional: el caso del APEC”, http://www.revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_906_6205.pdf consultada el 15 de noviembre de 2009
- Stockholm International Peace Research Institute. Arms Control and disarmament documentary survey en www.sipri.org.
- Barrón Cruz, Martín Gabriel. “El tráfico de armas hacia México”, en Quien es Quien, <http://www.inacipe.gob.mx/htm/QuienEsQuien/Investigacion/Opiniones/armasMexico.html>.
- www.atf.gov.
- www.cisen.gob.mx
- www.crs.gov.
- www.elperiódicodemexico.com
- www.iniciativamerida.gob.mx
- www.lajornada.unam.mx
- www.oea.org
- www.pgr.gob.mx
- www.sipri.org
- www.smallarmssurvey.org
- www.usembassy-mexico.gov/.../st080116eTrace.html
- Zingerman, Gleb. “La Lucha contra el Tráfico de Armas”, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2199/11.pdf>.