

TCA: Oportunidad para todos

Ricardo Flores Guzmán, Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública,
Universidad Nacional Autónoma de México

Aprobado el 3 de abril de 2013 con 154 votos a favor, 23 abstenciones y los votos en contra de Corea del Norte, Siria e Irán, el Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) dio inicio a uno de los procesos donde la cooperación internacional será el punto clave para que los Estados productores y consumidores de armamento transparenten sus operaciones en la materia.

A finales de agosto pasado se llevó a cabo en Cancún la Primera Conferencia de las Partes para mantener a flote la industria que se espera genere una derrama económica por 400 mil millones de dólares a finales de este año y sostener la expectativa de 1.8 billones de dólares para 2021 (Jones, 2015).

Como sería ingenuo pensar que la buena voluntad llevó a la participación de 121 gobiernos en dicha conferencia, de los cuales sólo 72 han ratificado el documento, para contribuir a la disminución del promedio anual de medio millón de muertes en el mundo provocadas por arma de fuego, el presente artículo busca mostrar apenas algunas pinceladas de los temas que este Tratado abordará en el corto y mediano plazo.

En la primera parte desarrollo el aspecto económico por el que los países firmantes se comprometieron a aportar recursos para el establecimiento de la Secretaría del Tratado y por su puesto para su funcionamiento. En segundo lugar hago mención al reto que representa el compromiso para que cada una de las partes publique un informe anual sobre las exportaciones e importaciones de armas en un contexto en donde éstas ya no son manufacturadas exclusivamente por industrias armamentistas sino por nuevos actores que hacen uso de tecnologías no convencionales. Concluyo con la importancia que tiene para México que Jorge Lomónaco participe como presidente de la Conferencia sobre

este tratado, retomando el caso Rápido y Furioso, por el que ingresaron entre octubre de 2009 y diciembre de 2010 más de 2 mil armas de fuego a territorio mexicano con el consentimiento de la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (ATF).

Aspecto económico del TCA

Partiré de la premisa de que el detonante para hacer trabajar en común a los miembros de la comunidad internacional más que político y social, es un asunto que se decide en la mayoría de los casos por el aspecto económico.

Sobre el control de armas, casos como el de Argentina, después de la Guerra de las Malvinas en 1982; Irán que desde 1979 ha acumulado sanciones, la última de ellas a concluir en 2020; lo en Libia, que desde el 23 de febrero de 2011 no puede adquirir armamento, demuestran escenarios en donde el Consejo de Seguridad de la ONU actuó para evitar crímenes de guerra o ataques dirigidos en contra de civiles.

Hoy la amenaza es de carácter interméstico, como lo demuestra el Ejército Islámico (ISIS) en Medio Oriente o bien los cárteles de la droga en América Latina. De acuerdo con el último informe del Instituto para la Economía y la Paz, el costo económico global de la violencia en 2012 fue 9.4 billones de dólares, lo que representa el 11 por ciento del Producto Interno Bruto a nivel mundial¹.

Al considerar que de esos 9.4 billones únicamente 400 mil millones se atribuyen como ganancias directas de la industria armamentística², sólo el 4.2 por ciento del total de este monto está rastreado como derrama económica del sector. De acuerdo con expertos, al considerar el comercio no regulado de armamento original, este margen alcanzaría un máximo de 25 por ciento en ganancias

¹ Instituto para la Economía y la Paz, *Global Peace Index 2015*, [En línea] Dirección URL: http://static.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Peace%20Index%20Report%202015_3.pdf, [consulta 4 septiembre 2015].

² Jenzen-Jones, *Small arms and additive manufacturing: An assessment of 3D-printed firearms, components, and accessories* en "Behind the Curve", Benjamin King and Glenn McDonald (ed.) Paper of the Small Arms Survey, Federal Foreign Office of Germany, [En línea] Dirección URL: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/B-Occasional-papers/SAS-OP32-Behind-the-Curve.pdf>, [consulta 4 septiembre 2015].

indirecta mientras que el otro 75 se mantienen como pérdidas para otros actores económicos.

Siendo realistas, al analizar dichas cifras, el propósito último del Tratado ya no es únicamente salvar vidas, sino también salvar carteras.

El desarrollo tecnológico de algunos sectores de la industria tecnológica permite que actualmente empresas ajenas a las armamentistas puedan desarrollar productos mediante métodos no convencionales. Ese punto se abordará más adelante, lo que aquí importa es cuánto están dispuestos a invertir los Estados parte para preservar la industria en un escenario adverso con nuevos proveedores a bajo costo.

El artículo 17 del Tratado, en su punto 3 indica que “en cada período ordinario de sesiones, la Conferencia de los Estados Partes aprobará un presupuesto para el ejercicio económico que estará en vigor hasta el siguiente período ordinario de sesiones”³.

No obstante, el documento no deja en claro los métodos de financiamiento por los cuales se financiará a la Secretaría, cuya sede será la ciudad de Ginebra, Suiza.

Si bien en la conferencia de agosto los países miembros acordaron que los fondos de manutención se liberarán cada año por medio de aportaciones voluntarias, cuotas fijas y en algunos casos con un método mixto que incluye la solicitud de recursos adicionales al presupuesto de Naciones Unidas, el tamaño de la inversión no coincide con el tamaño del proyecto.

De las discusiones llevadas a cabo en Cancún se infieren presupuestos para tres equipos de al menos de 15 personas cada uno, lo que con el tabulador de remuneraciones de Naciones Unidas representaría un costo promedio de 87 mil

³ Organización de las Naciones Unidas, *Tratado sobre el Comercio de Armas*, Nueva York, 2013, [En línea] Dirección URL: [http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/ATT_text_\(As_adopted_by_the_GA\)-S.pdf](http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/ATT_text_(As_adopted_by_the_GA)-S.pdf), [consulta 4 septiembre 2015].

dólares netos anuales por elemento, algo así como 3.9 millones de dólares cada año⁴.

Desde mi particular punto de vista un equipo de 45 personas, de las cuales 15 estarán focalizadas a la realización de las Conferencias y 15 a cargo de la distribución de documentos enviados por los Estados miembro, es claramente insuficiente para que el resto de los integrantes revise la veracidad del informe sobre las exportaciones e importaciones autorizadas o realizadas a lo largo de un año, una de las obligaciones plasmadas en el artículo 13 del Tratado.

Tampoco servirán 15 personas para mantener una estricta vigilancia de que los Estados miembro eviten realizar transferencias de armas convencionales si éstas suponen una violación de las obligaciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En resumidas cuentas, lo que significó un gran paso para el control de armas, luego de 10 años de inoperatividad (cabe recordar que el TCA comenzó a discutirse en 2006), se verá limitado por las capacidades financieras que se les otorgaron tanto a la Conferencia del Tratado como a su Secretaría.

Como si las cantidades fueran exorbitantes para el tamaño de la tarea, los delegados que asistieron a la Primera Conferencia del TCA en Cancún establecieron cláusulas para que ninguno de los integrantes realice contribuciones que excedan el 22 por ciento del total estimado así como un punto especial para ninguno tenga el descaro de aportar menos de 100 dólares⁵, casi lo mismo que aportaría cualquiera de nosotros por la suscripción anual de Netflix.

Recibir, distribuir y poner a disposición los informes previstos en el presente Tratado son las tareas que tendrá a la brevedad el equipo coordinado por el sudafricano Dumisani Dladla. Será hasta mayo próximo, una vez que los Estados parte analicen las exportaciones e importaciones de armamento que realizaron

⁴ Organización de las Naciones Unidas, *Primera Conferencia de los Estados Partes*, Cancún, 24-27 de agosto 2015, [En línea] Dirección URL: <http://att2015.tv/>, [consulta 2 septiembre 2015].

⁵ Sibylle Bauer, *The Arms Trade Treaty: Challenges for the First Conference of States Parties*, SIPRI, Septiembre 2014, [En línea] Dirección URL: <http://books.sipri.org/files/insight/SIPRIInsight1402.pdf>, [consulta 2 septiembre 2015].

sus homólogos, cuando se exponga la necesidad de ir más allá de un servicio de mensajería.

Las armas no reguladas

Para grupos opositores al TCA, tales como las estadounidenses Asociación Nacional del Rifle (NRA), la Fundación Nacional de Tiro Deportivo así como la Fundación por la Segunda Enmienda el problema de la regulación del comercio internacional de armas mediante esquemas que transparenten, tal y como pasa al interior de su país, quién le compra y/o vende a quién y cuántas armas, vulneraría su sistema de ventas.

Visto desde otra perspectiva, la NRA se oponía exclusivamente a la regulación del armamento mas no así a la regulación de armas que son adquiridas por Ejércitos y entes de seguridad pública, asimilando que estos son quienes pueden incurrir en violaciones de derechos humanos. El argumento no parece descabellado. A final de cuentas los grupos rebeldes o particulares que aniquilan la vida humana cometen un delito y no una violación a dichos derechos.

Pese a no haber ratificado el tratado, algunos de los países que encabezan la producción mundial de armamento, léase Estados Unidos, Israel, Canadá y Ucrania, se han mantenido en la firma del acuerdo por varias razones, la principal de ellas es el trasiego de armas no reguladas, específicamente de las que ellos no producen.

El trasiego de armas ilegales no representaba una pérdida para los productores, pues en general, las armas tienen componentes que se acoplan según el fabricante, y por más que se pudieran realizar réplicas sin autorización del fabricante, siempre se terminaba comprando alguna de sus piezas al proveedor de origen.

Borrar los números de serie de un arma dejó de significar la actividad del mercado ilegal, pues hay nuevas herramientas que permiten a un productor ilegal a prescindir totalmente del fabricante con licencia.

Es en este punto donde el TCA tiene un área de oportunidad para discusiones a mediano plazo. Si bien el traspaso de armas réplica han generado controversias con países como China y Rusia, un nuevo mercado comienza a llamar la atención de las potencias exportadoras de armas que ni siquiera se encuentra en su industria.

Cerca de una docena de compañías de impresión láser comienzan a volverse un dolor de cabeza para las marcas comercializadoras de todo el mundo. Lo que comenzó en 2011 como un recurso adicional en la producción de polímeros modelados sustituto de metales para montar en el producto, se ha convertido en competencia directa del mismo.

Pese a que la venta de armamento a nivel mundial se mantiene en constante crecimiento, una de sus ramas, la del armamento ligero, se ve amenazada por el crecimiento anual de 20 por ciento que ha sostenido desde 2013 el mercado de armas impresas en 3d mediante la utilización de polímeros.

A diferencia de las armas fabricadas totalmente en metal, los polímeros con las que se desarrollan armas como el modelo de pistola Liberator .380, creación de Defense Distributed; el rifle Grizzly calibre .22, vendido por un particular con el pseudónimo de "Matthew"; o la 1911 DMLS, de Solid Concepts, no se las puede marcar con número de serie duraderos, uno de los requerimientos establecidos en el Apartado III del Instrumento Internacional para Permitir a los Estados Identificar y Localizar, de Forma Oportuna y Fidedigna, Armas Pequeñas y Armas Ligeras Ilícitas (ITI)⁶.

Si pasamos al número de fabricantes de aditamentos para armamento que realizan ventas online, la docena de compañías se multiplica a un número desconocido de particulares que han adquirido equipos de impresión comercializados por 3dsystems, Stratasys, Solidoodle, LulzBot, Electro Optical Systems, entre otros, quienes a corto plazo comenzarán a comercializar prototipos

⁶ Small Arms Survey, *Una reunión tras otra: Actualización del PDA de la ONU*, en "Small Arms Survey 2015", Ginebra, [En línea] Dirección URL: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2015/sp/Small-Arms-Survey-2015-Chapter-03-Summary-SP.pdf>, [consulta 3 septiembre 2015].

cuya capacidad permite imprimir en acero, aluminio y zinc, que son los metales más utilizados en pistolas, revólveres y fusiles de asalto.

El Congreso estadounidense ha demostrado que ni republicanos ni demócratas han tenido éxito hasta ahora en aplicar una regulación estricta para la venta de armamento desarrollado a partir de la impresión en 3D, mucho menos para el control de su venta, ya sea como proveedores de compañías con licencia o para productores ilegales.

Lo mismo se replica en el escenario internacional, pues en Alemania, Francia, Reino Unido, España, Turquía e Israel, países con el mayor número de transacciones por venta de armamento, la legislación al respecto es nula. Únicamente Japón ha tomado medidas de restricción, logrando su primer arresto en mayo de 2014⁷.

Países que podrían tomar ventaja de esta situación son China, Rusia e India, quienes se encuentran entre los principales productores y se abstuvieron de aprobar el TCA con miras a sacar ventaja del sistema de réplicas ilegales, lo que les abre futuro en la impresión 3D. Lo mismo ocurre con otros países que optaron quedar fuera del Tratado, como son Cuba, Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia, interesados en la producción nacional de armamento.

Actualmente ninguna de las 100 principales compañías dedicadas a la fabricación de armamento ligero tiene algún modelo que esté en su totalidad manufacturado mediante impresión 3D de metales o polímeros. Además, de los 21 modelos de armas de asalto más vendidas durante 2014 no más del 15 por ciento tiene componentes impresos (Ver Cuadro 1).

⁷ Nelso Groom, *Japanese man becomes the first person in the world to be jailed for printing 3D guns and publishing the plans on the internet*, Dailymail, 24 octubre 2014, [En línea] Dirección URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2805924/Vicious-Japanese-man-person-world-prison-time-printing-3D-guns.html>, [consulta 3 septiembre 2015].

Cuadro 1

Armas y/o componentes desarrollados a partir de impresión 3D a base de metales y polímeros

Fabricante	Modelo	Impresas 3D	Material
Anschütz	9015 ONE	No	N/A
Arsenal	SAM7R-66	No	N/A
Beretta	92 FS	Proyecto	Componente
Česká Zbrojovka	CZ 805	No	N/A
Dynamit Nobel	RGW 90-AS	No	N/A
FN Herstal	FN Five-seven		N/A
General Dynamics Ordnance and Tactical Systems	LWMMG	Sí	Componente
Glock	G43	Sí	Componente
Heckler & Koch	MP5	No	N/A
Indian Ordnance factories	.32 Revolver	No	N/A
Indústria de Material Bélico do Brasil	IA2	No	N/A
Israel Weapon Industries	TRAVOR	No	N/A
Nordic Ammunition Group (municiones)	20mm PSRTA	Sí	Componente
Nexter (municiones)	20mm AP-T	No	N/A
China North Industries Corporation	CQ M311	Sí	Componente
Pakistan Ordnance Factories	SMG-PK	No	N/A
Remington	870	Sí	Componente
Saab Bofors Dynamics	CBJ MS	No	N/A
Smith & Wesson	460 Magnum	Sí	Componente
Singapore Technologies Kinetics	V2N2	No	N/A
Zastava	M21 SBS	No	N/A

Fuente: Elaboración propia a partir de Small Arms Survey Publications, [En línea] Dirección URL: <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/producers/industrial-production.html>

Esta es una oportunidad para que en el marco del TCA los Estados productores se muestren motivados a ratificar el documento con miras a poner sobre la mesa de debate la necesidad de regular la fabricación y comercialización de este tipo de armas, de lo contrario las empresas líderes se verían obligadas a entrar en este mercado sin que represente grandes ventajas para el que ya dominan.

De esta manera, si a la brevedad los integrantes del Tratado proponen la regulación internacional de este tipo de armamento, se podría integrar como fracción del artículo 13 la necesidad de integrar al informe el número de armas

fabricadas parcial o totalmente desde una impresora 3D tomando como base metales y polímeros.

Si los interesados propusieran esta incorporación a la brevedad, haciendo las adecuaciones que corresponden al ITI, el reporte que se entregará cada 31 de mayo podría para 2016 contener ya resultados sobre la regulación de este tipo de armamento.

The Mexican moment

Las expectativas de la comunidad internacional sobre las Economías Emergentes no se debieran limitar al crecimiento e industrialización sino también en la agenda de seguridad. Con el nombramiento de Jorge Lomónaco como presidente de la Conferencia para el TCA, México tiene una gran oportunidad para aportar a la comunidad internacional experiencias propias respecto del control y regulación de la venta de armas ligeras.

Uno de los temas que a nivel regional no se ha querido debatir a profundidad es el de las operaciones autorizadas por el gobierno estadounidense a través de estrategias como lo fueron *Fast and Furious* en el caso de México, y *Gun Walking* en Centroamérica, cuyas consecuencias han sido fatales.

Lo que en enero de 2011 se convirtió en una crisis en la relación bilateral con Estados Unidos por el trasiego consentido de más de 2 mil armas de fuego cuyo destino fue fortalecer al cártel de Sinaloa so pretexto de mantener rastreadas sus operaciones, sigue siendo un problema para las autoridades mexicanas que ahora ingresa por la fronteras sur.

A los modelos AK-47, AR-15, revólveres calibre .38, Barrett calibre .50, pistolas FN Herstal calibre 5.7 que autorizó la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) en acuerdo con la Procuraduría Federal de Arizona entre noviembre de 2009 y diciembre de 2010 actualmente se suman

lanzagranadas y lanzacohetes que ingresan provenientes de países como Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala⁸.

El pasado 1° de mayo, el derribo de un helicóptero tipo Cougar EC725 de la Secretaría de la Defensa Nacional ocurrido en el municipio de Villa Purificación, al sur de Jalisco, puso en evidencia la capacidad bélica con la que cuentan las organizaciones criminales en México.

A la investigación para dar con los responsables del atentado, cuyo saldo fue de nueve elementos de las fuerzas federales fallecidos, se sumó otra aún inconclusa sobre cómo adquirió el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) el RPG-7 cuya distribución únicamente la realizan armerías rusas y estadounidenses⁹.

El rastreo realizado por la PGR indica que la mayoría de los lanzacohetes provienen, como ocurre con otras armas de alto poder, de los Estados Unidos y son ingresados a México a través de la frontera norte, habiendo recuperado siete de este tipo entre 2009 y 2012¹⁰.

Las autoridades no especificaron si se solicitó al gobierno de Barack Obama autorizar la búsqueda del lanzacohetes utilizado en el atentado por medio del sistema *eTrace* por el que las autoridades norteamericanas pueden geolocalizar el armamento vendido por alguna de sus empresas.

Las dimensiones actuales del problema permitirían a Jorge Lomónaco y a la delegación mexicana incluir en el TCA una solicitud de rastreo a las armas vendidas por otros países por las que se sospeche se encuentren en territorio mexicano.

⁸ José Meléndez y Doris Gómora, “Narco mexicano se surte en CA de armas de alto poder”, *El Universal*, 6 de mayo de 2015, [En línea] Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/2015/05/6/narco-mexicano-se-surte-en-ca-de-armas-de-alto-poder>, [consulta 5 septiembre 2015].

⁹ Ricardo Flores, “Cártel de Jalisco tiró helicóptero militar con ‘el invento del Diablo’”, *La Razón*, 5 de mayo de 2015, [En línea] Dirección URL: <http://www.razon.com.mx/spip.php?article259881>, [consulta 5 septiembre 2015].

¹⁰ Small Arms Survey, *Op.Cit.* p 213, [En línea] Dirección URL: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2013/en/Small-Arms-Survey-2013-Chapter-12-EN.pdf>, [consulta 5 septiembre 2015].

De igual manera se puede aprovechar este marco jurídico para que a nivel interno se pueda evaluar la capacidad de producción interna sobre armamento ligero.

Según reportes oficiales, de las 150 mil 39 armas que fueron incautadas por la PGR entre 2008 y 2014, únicamente se pudo identificar la marca, modelo y origen del 13 por ciento, lo que significa que el resto era, o bien de fabricación casera, o habría sufrido alteraciones que hacen imposible determinar su país de procedencia¹¹.

Versiones de la prensa internacional sugieren que el CJNG podría incluso ya haber accedido a la tecnología de impresión de polímeros y metales, y de esta forma fabricar algunos de los componentes de su armamento luego de que se encontrara en uno de sus laboratorios un torno de control numérico computarizado fabricado por la compañía estadounidense Hardinge¹².

México puede trabajar para que en las conferencias del TCA se generen esquemas de compromiso multilateral y evitar así desenlaces en investigaciones como la de *Fast and Furious*. Dicho reporte concluyó en septiembre de 2012 con una escueta recomendación del Inspector General estadounidense, Michael Horowitz, al considerar que era “responsabilidad del Departamento de Justicia supervisar la conducta y desempeño de su personal así como determinar si una acción disciplinaria o administrativa era apropiada”, dejando así una pérdida económica por un millón 475 mil 948 dólares al fisco estadounidense y un desconocido número total de muertes en territorio mexicano por una operación fallida¹³.

¹¹ Víctor Beltri, “El Tratado sobre el Comercio de Armas”, *Excelsior*, 24 de agosto de 2015, [En línea] Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/victor-beltri/2015/08/24/1041775>, [consulta 5 septiembre 2015].

¹² Brian Anderson, “The Cartel Gunsmiths”, *Motherboard*, 24 junio 2015, [En línea] Dirección URL: <http://motherboard.vice.com/read/the-cartel-gunsmiths>, [consulta 5 septiembre 2015].

¹³ Ricardo Flores, *Análisis de los esquemas de cooperación en materia de seguridad nacional y regional de América del Norte, 2006-2012*, tesis que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, México, diciembre 2013, p. 143, [En línea] Dirección URL: http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/RMEEXHQDGS5UUUPPM5ATGJ9BRRRTIBMET2YJVTDYBD298PGVNHU-04648?func=full-set-set&set_number=022561&set_entry=000001&format=999, [consulta 5 septiembre 2015].

La propuesta mexicana tendría fundamento jurídico en el artículo 10 del Tratado, en el cual obliga a los estados parte, conforme a sus leyes nacionales, a regular las actividades de corretaje. De igual manera la delegación de México puede apelar al artículo 12 en su fracción V, que solicita a los Estados partes a que compartan información para hacer frente a los desvíos.

Conclusiones

Pese a que la Conferencia para el TCA concluyó en agosto pasado sin un acuerdo para la presentación de informes de ventas de armamento, el Tratado es una gran oportunidad para los Estados parte, tanto para los que producen como para los que consumen.

En su primera etapa el Tratado tiene grandes retos: el primero de ellos es la ratificación de 59 países, entre ellos los principales productores como Estados Unidos, Israel, Canadá y Ucrania. El segundo es la asignación de presupuesto, puesto que los esquemas de aportaciones voluntarias y cuotas fijas no establecieron cantidades proporcionales al tamaño del problema que se desea abordar, que es la rendición de cuentas en el esquema de compra-venta y traspaso de armamento de cualquier tipo.

Focalizando en el armamento ligero y las armas de asalto, apelar a la voluntad política y las tareas del gobierno es insuficiente si no se pone sobre el centro de la discusión al principal afectado, en este caso el sector privado. Tomando en cuenta que ninguna de las compañías líderes en producción de armamento implementa sistemas de tecnología de impresión 3D en polímeros y metales como ya lo hacen otras empresas para fabricar armas, la propuesta de regulación y rastreo por primera vez parece interesante para los líderes del mercado de las armas.

Finalmente, por lo que toca a México, apearse a los artículos 10 y 12 del TCA representará enormes ventajas para resolver una parte del problema de seguridad que ha dejado más de 180 mil muertos y 22 mil desaparecidos en 9 años de combate al crimen organizado. De un lado de la frontera, asegurando que programas aprobados por un tercero, sean perseguidos y castigados por la justicia

internacional y las leyes mexicanas que apliquen según los tratados internacionales; por el otro, obligando al gobierno mexicano a desarrollar una base de datos por la que se sepa quién compra un arma, de qué tipo, el país de origen y por supuesto si la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos lo permite.