

24 de mayo de 2010
Español
Original: inglés

**Cuarta Reunión Bienal de los Estados para examinar
la ejecución del Programa de Acción para prevenir,
combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas
y ligeras en todos sus aspectos**

Nueva York, 14 a 18 de junio de 2010

**Documento de debate sobre el Instrumento internacional
de localización**

1. En el último decenio, la comunidad internacional ha logrado comprender mejor el papel fundamental que corresponde a la localización de las armas pequeñas y las armas ligeras ilícitas en la lucha contra el tráfico de armas de fuego. En consecuencia, se han emprendido iniciativas a nivel mundial, regional y nacional para afrontar la tarea de poner en marcha sistemas de localización o ampliarlos, como medida fundamental para detectar las redes de tráfico ilícito, obstaculizar su funcionamiento y eliminarlas. Aunque el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos está ahora en su etapa de ejecución, es evidente que aún queda mucho por hacer. En el presente documento se analiza a) la importancia de rastrear las armas pequeñas y las armas ligeras, tal como se indica en los instrumentos internacionales y regionales; b) la infraestructura necesaria para un sistema de localización eficaz, fidedigno y oportuno (que incluya leyes, reglamentaciones y un régimen de aplicación de la ley); y c) las posibilidades de avanzar de forma continua y acelerada en la aplicación de dichos acuerdos. En particular, el documento se centra en las medidas cuya adopción podría considerarse en la Cuarta Reunión Bienal de los Estados para examinar la ejecución del Programa de Acción.

Instrumentos internacionales de localización

2. Las Naciones Unidas abordaron la cuestión del uso indebido y la proliferación de las armas pequeñas y las armas ligeras en el decenio de 1990 y dieron impulso a los Estados que deseaban establecer un mecanismo de localización para combatir el tráfico internacional de armas de fuego. En el 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, se requiere a los Estados que pongan en práctica sistemas



de marcación y registros de las armas de fuego con fines de localización (véanse los artículos 7 y 8 del Protocolo). Una redacción similar se utiliza para requerir el uso de sistemas de marcación y registros de las armas de fuego en la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados de 1997 (véanse los artículos VI y XI y el artículo XIII, párr. 3).

3. En el Programa de Acción adoptado tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, celebrada en julio de 2001, se pidió a los Estados que establecieran sistemas de localización de armas de fuego eficaces (véase secc. II, párrs. 7 y 9). El proceso del Programa de Acción dio lugar al primer acuerdo mundial sobre el rastreo de las armas pequeñas y las armas ligeras, conocido como Instrumento internacional de localización. Cabe destacar que el instrumento especifica cómo puede realizarse la labor de rastreo (véase A/60/88, anexo, párrs. 14 a 23), incluidas las restricciones sobre el intercambio de información confidencial al respecto. Además, en el Instrumento internacional de localización se refuerzan las normas internacionales relativas a la marcación y el registro de las armas de fuego y se recomienda encarecidamente marcar las armas en el momento de su importación (ibíd., párr. 8 b)).

Infraestructura necesaria para un sistema de rastreo eficaz

4. Por rastreo de las armas de fuego se entiende el proceso de seguimiento sistemático de la historia de un arma confiscada utilizada en la comisión de un delito, desde su fuente (el fabricante o importador), pasando por la cadena de distribución (mayorista/distribuidor), hasta el primer comprador minorista y así hasta llegar al último poseedor del arma de fuego¹. Evidentemente, existen varios mecanismos para lograr ese objetivo, muchos de los cuales tienen su origen en una etapa anterior de la existencia del arma. Por ejemplo, en algunos mecanismos de rastreo se hace un registro en el momento de cada transferencia del arma, con lo que el proceso de rastreo se extiende hasta el último poseedor legítimo. En todo caso, se entiende que el rastreo de las armas de fuego suele comenzar con un arma de fuego confiscada, generalmente por la policía en el contexto de un delito, y terminar, si se ha hecho correctamente, con el último poseedor del arma de fuego.

5. A menudo surge la pregunta de por qué debe rastrearse un arma, especialmente si el autor del delito ha sido capturado. El primer motivo suele ser que la persona detenida no estaba en posesión legítima del arma de fuego y por lo tanto conviene averiguar cómo obtuvo el arma dicha persona no autorizada. El rastreo también puede aportar información adicional útil para la policía, como a otras armas utilizadas en la comisión de un delito y confiscadas en las proximidades del lugar; los nombres y direcciones de cómplices conocidos del comprador del arma y qué otras personas pueden estar involucradas en el delito cometido con el arma objeto de rastreo; o si el arma había sido denunciada como robada, lo que puede dar lugar a

¹ Para el rastreo de las armas de fuego se suele recurrir a los registros existentes, ya sea que estos estén en soporte electrónico o en papel. Cabe señalar también que el rastreo de las armas de fuego se hace respecto a las armas utilizadas en la comisión de un delito. No se suele hacer el rastreo de armas con fines comerciales sino únicamente en relación con un delito. Por ello, uno de los principales motivos para rastrear un arma es determinar dónde fue desviada el arma del mercado legal al mercado ilegal. Esa información es fundamental para entablar acciones penales contra personas por tenencia ilícita o tráfico ilícito de armas de fuego.

pistas adicionales. En resumen, el rastreo, junto con un análisis adecuado, puede ser el método más eficaz para detectar posibles traficantes y rutas de armas de fuego ilegales.

6. Un mecanismo de rastreo eficaz también puede almacenar información acerca de ventas de múltiples armas de fuego, armas de fuego robadas y armas de fuego con números de serie borrados o alterados. Por otra parte, una vez que se rastrean las armas confiscadas utilizadas en la comisión de un delito puede analizarse, la información relativa a ellas, así como los lugares y personas pertinentes, a fin de detectar tendencias y patrones de tráfico ilegal de armas de fuego desde las personas hasta la fuente. Podrán entonces redactarse informes, que pueden:

- Aportar información sobre actividades ilegales relativas a armas de fuego en una región o barrio determinados.
- Detectar diferencias en los patrones y preferencias de las actividades ilegales de los adultos, los jóvenes y los menores.
- Ampliar el acceso a la información policial relativa a las armas de fuego.
 - Permitir el inicio de la presentación de informes locales y regionales referentes al tráfico y la tenencia ilegales.
- Permitir que los organismos de imposición de la ley concentren sus recursos limitados a fin de lograr el máximo impacto posible en la reducción de los actos de violencia cometidos con armas de fuego por adultos, jóvenes o menores.
- Identificar a vendedores potencialmente corruptos y mercados de armas de fuego negros o grises, incluidas las violaciones de los embargos de armas establecidos por las Naciones Unidas.
- Centrarse en las fuentes de los tipos de armas preferidas para la comisión de delitos.
- Formular una estrategia policial equilibrada a fin de reducir la delincuencia violenta en las comunidades.

En resumen, el rastreo de todas las armas utilizadas en la comisión de delitos es fundamental para reducir la tenencia ilícita y el uso indebido de las armas de fuego.

7. Para aplicar con eficacia el Instrumento internacional de localización, los Estados deben establecer primeramente determinadas estructuras e instituciones, entre ellas las siguientes:

Marco jurídico

8. Para que un sistema de rastreo sea eficaz, debe contar con una serie de leyes, reglamentaciones y estructuras de imposición de la ley capaces de regular la fabricación, la transferencia y el registro de las armas de fuego.

Leyes

9. Las armas de fuego son un producto comercial duradero y presentan peligros inherentes si se utilizan indebidamente. Además, sirven de instrumentos para la mayoría de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, y también son utilizadas por cazadores y otros deportistas con fines recreativos. Por ende, para que

haya un sistema de rastreo es preciso que se promulgue una serie de leyes relativas a la fabricación de las armas de fuego. Esas leyes han de incluir una definición clara de arma de fuego; la marcación obligatoria del arma; el mantenimiento de registros obligatorios de armas (ya que la marcación de un arma de fuego no sirve de mucho si no se mantiene un registro de la marca o si se mantiene de una forma que no es de fácil acceso); y un marco normativo flexible. Este último requisito es necesario debido a la variedad y complejidad de las armas de fuego y el tamaño de las industrias de armas militares y comerciales. En consecuencia, ninguna ley por sí misma puede ser lo suficientemente amplia y flexible para atender a las necesidades de un sistema de rastreo. Por lo tanto, los Estados deben establecer regulaciones que den una orientación más concreta. Por ejemplo, si bien un Estado puede requerir que se marquen todos los productos definidos por la ley como armas de fuego en el lugar de fabricación, puede que no especifique en qué parte del arma debe ponerse la marca, ni el tamaño o profundidad mínimos de dichas marcas.

Autoridad encargada de hacer cumplir la ley

10. Un marco jurídico necesario para cualquier sistema de rastreo debe incluir no sólo leyes y reglamentaciones, sino también proporcionar medios efectivos con los que hacer cumplir esas leyes y reglamentaciones. Puede instaurarse una autoridad encargada del cumplimiento mediante la autorregulación de la industria junto con frenos y contrapesos suficientes, o mediante un órgano policial o regulador cuyos miembros garanticen el cumplimiento mediante la imposición de sanciones penales o civiles a los infractores. Independientemente del método que se utilice para garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones, un sistema de rastreo efectivo se basa en normas claras y en un cumplimiento fiel de esas normas.

Cooperación de la industria

11. Dado que muchos Estados tienen una industria potente de fabricación de armas de fuego, un sistema de rastreo efectivo debe tener en cuenta la importancia de la cooperación de la industria. Hay varias esferas fundamentales: el marcado adecuado de las armas en el lugar de fabricación o el lugar de importación, el valor del mantenimiento de registros por motivos estrictamente comerciales o de propiedad (como reparaciones) y los conocimientos técnicos que a menudo sólo poseen los miembros de la industria.

12. Esta última cuestión no debe subestimarse. Se vienen fabricando armas de fuego modernas desde hace más de 100 años. El número y variedad de esas armas es enorme y un sistema de rastreo que funcione requiere bastantes conocimientos técnicos en materia de identificación de armas de fuego. Algunos de los expertos más destacados del mundo trabajan, o han trabajado, para los principales fabricantes de armas de fuego y tienen amplios conocimientos que son importantes para un mecanismo de localización. En consecuencia, un sistema efectivo de localización debe incluir de alguna manera un enlace con la industria de fabricación de armas de fuego en su conjunto.

Infraestructura

13. Un componente necesario para todo sistema efectivo de localización es contar con una infraestructura suficiente para reunir y difundir información. Esencialmente, un sistema de localización es un sistema de reunión y recuperación de datos. El

sistema debe reunir y conservar información sobre las armas de fuego (por ejemplo, el número de serie o la marca y modelo) y permitir una rápida consulta de esa información. A ese respecto, un mecanismo de rastreo debe tener un medio establecido para realizar esa tarea. Como se detalla más abajo, esa infraestructura puede ser rudimentaria (un registro en papel del marcado de un arma de fuego seguido de un examen manual de este registro) pero debe poder proporcionar la información en un plazo razonable. La información que no pueda consultarse o que sólo pueda obtenerse después de mucho tiempo es de escasa utilidad. De hecho, la señal distintiva de que un sistema de localización no funciona es la incapacidad de proporcionar información fidedigna de manera oportuna. Por tanto, el advenimiento de la tecnología de información moderna (ya sea el teléfono, el fax o las computadoras) promete ser de gran ayuda para establecer un sistema efectivo de localización en muchos Estados.

Posibles medidas para su consideración en la Cuarta Reunión Bienal

14. Como se señaló anteriormente, antes de que un Estado pueda aplicar plena y efectivamente el Instrumento internacional de localización debe primero establecer la infraestructura necesaria para un sistema nacional o regional de localización. Como ese proceso puede tomar varios años, quizá sea prudente centrarse en las medidas provisionales e inmediatas que pueden lograrse utilizando los mecanismos actuales.

Hacer hincapié en los arreglos bilaterales

15. Cabe destacar que los arreglos bilaterales han demostrado su eficacia en la localización oportuna y fidedigna de armas pequeñas y armas ligeras en muchas partes del mundo. Por ejemplo, los Estados Unidos, que son uno de los mayores fabricantes del mundo de armas pequeñas y armas ligeras, han comenzado a aplicar un mecanismo de localización por Internet basado en la web denominado eTrace. Ese sistema proporciona solicitudes y resultados de localización en tiempo real para más de 30 países que han acordado participar en él.

Designar un solo punto de contacto

16. Además, el Programa de Acción y el Instrumento internacional de localización exhortan al establecimiento de un solo punto de contacto para intercambiar información y establecer enlaces sobre todas las cuestiones relacionadas con la aplicación del Instrumento, incluida la facilitación de solicitudes de localización de armas de fuego de un Estado Miembro a otro. Ese punto de contacto único podría ser tremendamente útil, ya que con frecuencia hay una miríada de agentes que intervienen en la localización internacional de armas de fuego. Para la mayoría de los Estados Miembros sería fácil designar a un oficial u oficina que sirva de conducto para las solicitudes de localización o asistencia. Se trata de un pequeño primer paso que podría lograr una mayor cooperación internacional.

Lograr la participación de las organizaciones regionales

17. Además de las Naciones Unidas, hay varias organizaciones regionales que pueden ser útiles para los intereses de un mecanismo de localización. La

Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Unión Europea, la Comisión Interamericana para el Control del Uso de Drogas (CICAD) y otras proporcionan un foro para el intercambio mutuo de información y datos que puede facilitar un mecanismo de localización. Naturalmente, si bien en la actualidad esas organizaciones pueden desempeñar un papel limitado en la localización de armas de fuego, la reciente adopción del Reglamento Modelo de la CICAD ha mostrado el papel vital que pueden desempeñar esas organizaciones regionales en las iniciativas para luchar contra el tráfico ilícito de armas de fuego. El Centro Regional sobre las armas pequeñas con sede en Nairobi y la OEA están trabajando para distribuir a los Estados Miembros máquinas de marcado para que puedan marcar los arsenales existentes de armas pequeñas y armas ligeras, además de las armas de fuego recientemente importadas o fabricadas.

INTERPOL

18. La Organización Internacional de Policía Criminal, con más de 170 oficinas en todo el mundo, presta servicio a los Estados participantes reuniendo los datos proporcionados por un Estado y compartiéndolos con otro. Por tanto, la INTERPOL puede servir de centro de intercambio de información sobre las solicitudes de localización de armas de fuego en los casos en los que no se pueda realizar una solicitud de Estado a Estado, o no sea conveniente.

Organizaciones no gubernamentales

19. Todo mecanismo efectivo de localización no debe pasar por alto el papel de apoyo que pueden desempeñar las organizaciones no gubernamentales en la lucha contra el tráfico de armas de fuego. Al centrarse en el programa común de limitar el tráfico de armas de fuego mediante la creación de un sistema activo de localización, las organizaciones no gubernamentales pueden trabajar junto con los gobiernos y los miembros de la industria para asegurar que las armas de fuego se marcan, se mantienen registros y se ponen a disposición de los organismos de imposición de la ley. Las organizaciones no gubernamentales con conocimientos jurídicos también pueden prestar apoyo a las iniciativas de los Estados Miembros para elaborar las leyes necesarias a fin de establecer un sistema de localización y asistir a las organizaciones regionales en la elaboración de leyes y reglamentaciones modelo.